

Unesp  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
Faculdade de Ciências e Letras  
Campus de Araraquara - SP

KELLCIA REZENDE SOUZA

**DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PAÍSES  
MEMBROS DO MERCOSUL:** um estudo comparado



ARARAQUARA – SP  
2017

KELLCIA REZENDE SOUZA

**DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PAÍSES  
MEMBROS DO MERCOSUL:** um estudo comparado

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp, Câmpus de Araraquara, como requisito para obtenção do título Doutor em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa:** Política e Gestão Educacional

**Orientador:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Teresa Miceli Kerbauy

ARARAQUARA – SP  
2017

Souza, Kellcia Rezende

Direito à educação nos países membros do Mercosul:  
um estudo comparado / Kellcia Rezende Souza - 2017  
346 f.

Tese (Doutorado em Educação Escolar) - Universidade  
Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho",  
Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)  
Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Direito à educação. 2. Integração regional. 3.  
Política educacional. 4. Mercosul. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

KELLCIA REZENDE SOUZA

# **DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL: um estudo comparado**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Câmpus de Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa:** Política e Gestão Educacional

**Orientador:** Prof<sup>ª</sup>. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Data da defesa: 13 de Fevereiro de 2017.

## **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador: Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/Araraquara

---

**Membro Titular: Dr. Ricardo Ribeiro**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/Araraquara

---

**Membro Titular: Dr. Sebastião de Souza Lemes**  
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”/Araraquara

---

**Membro Titular: Dr. João Ferreira de Oliveira**  
Universidade Federal de Goiás

---

**Membro Titular: Dra. Elisangela Alves da Silva Scaff**  
Universidade Federal da Grande Dourados

---

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Câmpus de Araraquara

Dedico este trabalho a Fidel Castro (*In memoriam*), que fez de sua vida um símbolo histórico de resistência e luta pela emancipação humana.

## AGRADECIMENTOS

À crença em Deus, que é meu refúgio e fonte de fé. É em seu nome que expresso reconhecimento às muitas pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão dessa importante etapa da minha vida.

Agradeço aos meus pais, Elceni e Naurinho, que me deram a graça de viver. Meus maiores incentivadores, verdadeiros exemplos de luta e coragem. Meus eternos heróis.

As minhas irmãs Dienika e Thais, simplesmente pelo lugar único e incondicional que ocupam em minha vida.

As minhas sobrinhas, Gabriela e Isabela, pela pureza do amor que me é destinado. Anjos que purificam minha alma.

À Profa. Maria Teresa, orientadora e amiga, que fez dessa jornada um processo formativo que transcendeu a academia. Obrigada pelas orientações, paciência, confiança depositada e, principalmente, por me trazer, de forma afetuosa, a lucidez em momentos em que a emoção me consumia e turvava a minha direção.

Ao Prof. Ricardo Ribeiro, grande incentivador e admirável professor. Aquele que tem o coração maior que a própria altura. Sua serenidade e generosidade são alentos em tempos tão mesquinhos e frios. Obrigada por trazer mais humanidade aos meus dias!

À Profa. Elisangela Scaff, que além de ser um espelho profissional, é uma grande amiga. Agradeço imensamente por estar sempre presente em minha vida e compartilhar conhecimentos, apoio e, sobretudo, carinho. Sua amizade é um verdadeiro abrigo.

Ao Prof. João Ferreira, por ter sido sempre tão acessível, por reforçar a minha crença na educação, pelas palavras de motivação e por sua valiosa amizade. Agradeço, também, pelas relevantes contribuições que apontou no relatório de qualificação.

Ao Prof. Sebastião Lemes, carinhosamente chamado Cuca, por sua admirável postura enquanto docente. Pelas sugestões e esclarecimentos durante as aulas e por compartilhar comigo o seu contagiante bom humor e a torcida pelo Palmeiras.

Aos professores Fabiano, Maria Alice e Marta, pela prestatividade com que acolheram o convite de participar, na condição de suplentes, desta etapa formativa.

Aos Professores e Técnicos do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Unesp-Araraquara, pelo compromisso e pela competência na formação de profissionais da educação.

Aos amigos de longa data, Josy, Rosa, Cleiton, Marcia, Mathias e Adriana, que mesmo distantes fisicamente, jamais estiveram longe. Vocês dignificam a palavra amizade!

Aos presentes que a cidade de Araraquara me proporcionou: Nathália, Thaysa, Mariana, Marcus, Islene, Karine, Isabella, Francielle, Jessica, Diego e Andre. Agradeço pelo acolhimento, pelos inesquecíveis momentos de alegria e, acima de tudo, por fazerem com que a felicidade fizesse parte, constantemente, da minha jornada nesses últimos anos.

As minhas conterrâneas e vizinhas, Chaiane e Jessyka, que além da acolhedora amizade, também vivenciaram as dificuldades que são impostas aos “retirantes” acadêmicos. Verdadeiras companheiras de luta e de aprendizagem, com quem compartilhei alegrias e angústias.

A todos vocês, meus sinceros agradecimentos!

*“Eu sou aquela mulher a quem o tempo muito ensinou  
Ensinou a amar a vida  
Não desistir da luta  
Recomeçar na derrota  
Renunciar a palavras e pensamentos negativos  
Acreditar nos valores humanos”.*

Cora Coralina

## RESUMO

A presente tese tem como objetivo geral desenvolver uma análise comparativa sobre o ordenamento legal dos países membros (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) do Mercado Comum do Sul (Mercosul), considerando a garantia do direito à educação. Por sua vez, os objetivos específicos são: Identificar a relação entre o direito internacional público e o direito humano à educação; Compreender a inserção do Mercosul no contexto da globalização e integração regional; Analisar as metas dos Planos de Ação do Setor Educacional do Mercosul, no período de 1992 - 2015, como diretrizes para a definição de políticas públicas voltadas para a promoção do direito à educação básica e; Analisar, comparativamente, a garantia do direito à educação básica à luz dos indicadores educacionais dos países membros do Mercosul. Para tanto, foi realizada, mediante metodologia de estudo comparado, uma pesquisa bibliográfica e documental com enfoque qualitativo. A fonte documental é constituída pelos seguintes documentos: Constituições vigentes dos países que compõem o referido bloco; Legislação educacional (Lei de Diretrizes e Bases e/ou legislação equivalente), os Planos de Ações do Setor Educacional do Mercosul, assim como outras normatizações que complementam as leis educacionais dos países visando comparar aspectos referentes à obrigatoriedade, gratuidade, financiamento e organização dos sistemas de ensino. Ademais, a discussão versa pela comparação e confronto dos ordenamentos legais, dos dados dos indicadores educacionais, com as reflexões suscitadas pela literatura da área, procurando colocar em evidência avanços e limites no âmbito jurídico de proteção ao direito à educação, cuja realidade carece de investigações. No contexto do Mercosul, observamos que o direito à educação foi sendo consolidado nas Constituições e nas legislações infraconstitucionais a partir dos seus respectivos delineamentos políticos, sociais, econômicos e culturais. Esse quadro demonstrou que há um avanço progressivo, o que permitiu a consolidação de um ordenamento jurídico educacional. No tocante aos indicadores, notamos que a ampliação das matrículas nas etapas obrigatórias possibilitou maior inclusão, porém, com assimetrias entre as prioridades dos países. Se de um lado, Venezuela e Paraguai ainda enfrentam o desafio da universalização, por outro, Argentina e Uruguai se defrontam com as dificuldades inerentes as taxas de reprovação e evasão. O Brasil, embora tenha universalizado o Ensino Fundamental, terá que prover as condições reais para assistir a recente ampliação dos anos de escolaridade obrigatória. Devido à abrangência do tema, reconhecemos que há um extenso campo de investigação aberto para que se possa aprofundar e produzir conhecimento novo sobre essa temática.

**Palavras-chave:** Direito à educação; Integração regional; Política educacional; Mercosul.

## ABSTRACT

The main objective of this thesis is to develop a comparative analysis of the legal framework of the MERCOSUR member countries (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and Venezuela), considering the guarantee of the right to education. In turn, the specific objectives are: To identify the relationship between public international law and the human right to education; Understand the insertion of Mercosur in the context of globalization and regional integration; Analyze the goals of the Action Plans of the Mercosur Education Sector, from 1992 to 2015, as guidelines for the definition of public policies aimed at promoting the right to basic education; Analyze, comparatively, the guarantee of the right to basic education in the light of the educational indicators of Mercosur member countries. For that, a bibliographic and documentary research with a qualitative approach was carried out, using a comparative study methodology. The documentary source is constituted by the following documents: Constitutions in force of the countries that make up said block; Educational legislation (Law on Guidelines and Bases and / or equivalent legislation), Mercosur Educational Sector Action Plans, as well as other regulations that complement the educational laws of the countries in order to compare aspects related to the obligatory, gratuitous, financing and organization of the systems education. In addition, the discussion is related to the comparison and comparison of legal orders, data of educational indicators, with the reflections raised by the literature of the area, seeking to highlight advances and limits in the legal scope of protection of the right to education, whose reality needs investigations . In the context of Mercosur, we observe that the right to education has been consolidated in the constitutions and infraconstitutional legislations from their respective political, social, economic and cultural delineations. This picture showed that there is a progressive advance, which allowed the consolidation of an educational legal order. Regarding the indicators, we noted that the expansion of enrollments in the mandatory stages made possible greater inclusion, but with asymmetries between the priorities of the countries. While Venezuela and Paraguay still face the challenge of universalization, on the other hand, Argentina and Uruguay face the inherent difficulties of failure and evasion rates. Brazil, although it has universalized the Elementary School, will have to provide the real conditions to watch the recent extension of the years of compulsory schooling. Due to the scope of the topic, we recognize that there is an extensive field of research open to deepen and produce new knowledge on this subject.

**Keywords:** Right to Education; Regional Integration; Educational Policy; Mercosul.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Localização dos países do Mercosul no mapa da América do Sul	106
<b>Figura 2</b>	Localização dos países do Mercosul na América do Sul após a inserção da Venezuela	119
<b>Figura 3</b>	Países membros e associados do Mercosul	128
<b>Figura 4</b>	Bandeira Oficial do Mercosul	141
<b>Figura 5</b>	Organograma da estrutura do Mercosul	142
<b>Figura 6</b>	Instâncias do Setor Educacional do Mercosul	152
<b>Figura 7</b>	Dimensão territorial dos países do Mercosul	184
<b>Figura 8</b>	Produto interno bruto <i>per capita</i> (2015)	193
<b>Figura 9</b>	Classificação do Índice de desenvolvimento humano Mundial	196
<b>Figura 10</b>	Média do Índice de desenvolvimento humano da América Latina	199
<b>Figura 11</b>	Árvore do Índice de desenvolvimento humano: variações na América Latina	200
<b>Figura 12</b>	Índice de desenvolvimento humano Mundial	202
<b>Figura 13</b>	Coefficiente de Gini Mundial de 2014	204

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Comparativo das populações do Mercosul	182
<b>Gráfico 2</b>	População rural da América Latina	183
<b>Gráfico 3</b>	Comparativo do percentual dos PIBs dos países do Mercosul	189
<b>Gráfico 4</b>	Evolução do Produto interno bruto <i>per capita</i> na América Latina e Caribe	194
<b>Gráfico 5</b>	Comparativo de crescimento de Índice de desenvolvimento humano dos países do Mercosul	197
<b>Gráfico 6</b>	Níveis de crescimento do Índice de desenvolvimento humano nas últimas décadas	203
<b>Gráfico 7</b>	Variação do Coeficiente de Gini dos países do Mercosul	205
<b>Gráfico 8</b>	Percentuais de indigências e pobreza na América Latina	207
<b>Gráfico 9</b>	Índice de pobreza extrema	208
<b>Gráfico 10</b>	Média de anos de escolaridade 2005 - 2015	282
<b>Gráfico 11</b>	Média de expectativa de anos de escolaridade 2005 - 2015	282
<b>Gráfico 12</b>	Taxa de alfabetização de adultos 2005 - 2015	283
<b>Gráfico 13</b>	Evolução da matrícula primária e média na Argentina	287
<b>Gráfico 14</b>	Taxa líquida de matrículas por nível de ensino no Paraguai (2000 – 2010)	294
<b>Gráfico 15</b>	Evolução das taxas de matrículas da Educação Inicial, Primária e Média da Venezuela	303
<b>Gráfico 16</b>	Despesa pública com educação (Percentual do PIB 2005 e 2015)	306
<b>Gráfico 17</b>	Evolução do índice de educação dos países do Mercosul (2005 e 2015)	310

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Conferências mundiais de educação para todos – Metas em Jomtien (1990 – 2000), Dakar (2000 – 2015) e Incheon (2016 – 2030)	74
<b>Quadro 2</b>	Principais documentos do Mercosul	128
<b>Quadro 3</b>	Estrutura institucional do Mercosul	139
<b>Quadro 4</b>	Plano de ação da educação básica	165
<b>Quadro 5</b>	Linhas gerais dos objetivos dos planos de ação do Setor Educacional do Mercosul	173
<b>Quadro 6</b>	Bandeiras, idiomas oficiais e moedas dos países do Mercosul	180
<b>Quadro 7</b>	População dos países do Mercosul	181
<b>Quadro 8</b>	Densidade demográfica dos países do Mercosul	184
<b>Quadro 9</b>	Forma de governo e divisão político-administrativa	186
<b>Quadro 10</b>	Variação do Produto Interno Bruto em percentuais	188
<b>Quadro 11</b>	Países melhores classificados no PIB e PIB <i>per capita</i> (2015)	191
<b>Quadro 12</b>	PIB <i>per capita</i> dos países do Mercosul	192
<b>Quadro 13</b>	Pontuação IDH mundial	196
<b>Quadro 14</b>	Posição no ranking do IDH mundial	198
<b>Quadro 15</b>	Expectativa de vida da população dos países do Mercosul	199
<b>Quadro 16</b>	Direito à educação (Obrigatoriedade e gratuidade) nos países do Mercosul	232
<b>Quadro 17</b>	Estrutura do sistema de ensino da Argentina	256
<b>Quadro 18</b>	Estrutura do sistema de ensino do Brasil	259
<b>Quadro 19</b>	Estrutura do sistema de ensino do Paraguai	263
<b>Quadro 20</b>	Estrutura do sistema de ensino do Uruguai	266
<b>Quadro 21</b>	Estrutura do sistema de ensino da Venezuela	270
<b>Quadro 22</b>	Organização da educação básica nos países do Mercosul	273
<b>Quadro 23</b>	Média de anos e expectativas de escolaridade	280
<b>Quadro 24</b>	Taxa de alfabetização de adultos	283
<b>Quadro 25</b>	Relação da população e matrículas na educação básica na Argentina	285
<b>Quadro 26</b>	Relação da população e matrículas por idade na Argentina	286
<b>Quadro 27</b>	Relação da população e matrículas na educação básica no Brasil	288
<b>Quadro 28</b>	Relação de matrículas por etapa de ensino no Brasil	290
<b>Quadro 29</b>	Relação da população e matrículas na educação básica no Paraguai	292

<b>Quadro 30</b>	Relação da população e matrículas na educação básica no Uruguai	296
<b>Quadro 31</b>	Taxa de repetição na Educação Primária e Secundária no Uruguai	298
<b>Quadro 32</b>	Relação da população e matrículas na educação básica na Venezuela	300
<b>Quadro 33</b>	Taxa bruta de matrícula	305
<b>Quadro 34</b>	Despesa pública com educação nos países do Mercosul	306
<b>Quadro 35</b>	Índice de educação dos países do Mercosul	309

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ALADI</b>	Associação Latino-Americana de Integração
<b>ALALC</b>	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
<b>ALBA</b>	Aliança Bolivariana das Nações
<b>ANEP</b>	Administração Nacional da Educação Pública
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BRICS</b>	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
<b>CAFEM</b>	Comitê Assessor do Fundo do Setor Educacional do Mercado Comum do Sul
<b>CAN</b>	Comunidade Andina
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CAPL</b>	Comitê Assessor de Políticas Linguísticas
<b>CARIBCAN</b>	Acordo de Comércio entre Canadá e Caribe
<b>CARICOM</b>	Comunidade e Mercado Comum do Caribe
<b>CCM</b>	Comissão de Comércio do Mercado Comum do Sul
<b>CCR</b>	Comitê Coordenador Regional
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina
<b>CMC</b>	Conselho do Mercado Comum
<b>CPC</b>	Comissão Parlamentar Conjunta
<b>CRCA</b>	Comissões Regionais Coordenadoras de Área
<b>CRC-EB</b>	Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica
<b>CRC-ES</b>	Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior
<b>CRC-ET</b>	Comissão Regional Coordenadora de Educação Tecnológica
<b>CRCFD</b>	Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente
<b>DGEEC</b>	Departamento de Estatística, Pesquisas e Censos do Paraguai
<b>DINIEE</b>	Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
<b>FCES</b>	Foro Consultivo Econômico Social
<b>FEM</b>	Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercado Comum do Sul
<b>FIESP</b>	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais de Educação

<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>GE</b>	Fundação General Electric
<b>GGP</b>	Grupos Gestores de Projetos
<b>GMC</b>	Grupo do Mercado Comum
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IMESA</b>	Índice de Mejora de la Educación Secundária Argentina
<b>INDEC</b>	Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística do Uruguai
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística da Venezuela
<b>INEED</b>	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IPCA</b>	Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MCAC</b>	Mercado Comum da América Central
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>MED</b>	Ministério da Educação e Desportos
<b>MPPE</b>	Ministério do Poder Popular para a Educação
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>NAFTA</b>	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>ONE</b>	Operativos Nacionales de Evaluación
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPA</b>	Organização Pan-Americana
<b>PARLASUL</b>	Parlamento do Mercado Comum do Sul
<b>PDVSA</b>	Petróleos de Venezuela S.A.
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PICE</b>	Programa de Integração e Cooperação Econômica
<b>PISA</b>	Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes

<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PREAL</b>	Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>REDALYC</b>	Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España e Portugal
<b>RME</b>	Reunição dos Ministros de Educação
<b>SAM</b>	Secretaria Administrativa do Mercado Comum do Sul
<b>SCIELO</b>	Scientific Electronic Library Online
<b>SEM</b>	Setor Educacional do Mercado Comum do Sul
<b>SIC</b>	Secretaria de Informação e Comunicação
<b>TIAR</b>	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UFGD</b>	Universidade Federal da Grande Dourados
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>USAID</b>	Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Econômico

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>19</b>
1.1 Problematizando a temática	21
1.2 Caminho metodológico	30
<b>2 INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO</b>	<b>36</b>
2.1 Direito internacional público	36
2.2 Internacionalização dos direitos humanos	49
2.3 Educação como um direito humano	61
<b>3 O MERCOSUL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL</b>	<b>81</b>
3.1 Globalização, integração regional e formação dos blocos econômicos	82
3.2 Constituição do Mercosul: aspectos históricos e conjunturais	97
<b>4 MERCOSUL EDUCACIONAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO</b>	<b>135</b>
4.1 Estrutura institucional do Mercosul	136
4.2 Institucionalização do Setor Educacional do Mercosul	146
4.3 Setor Educacional do Mercosul: integração e direito à educação	157
<b>5 DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL</b>	<b>179</b>
5.1 Caracterização dos países membros do Mercosul	179
5.2 Direito à educação no Mercosul	213
5.2.1 Obrigatoriedade e gratuidade	217
5.2.2 Financiamento educacional	235
5.2.3 Organização dos sistemas de ensino	252
5.2.4 Indicadores educacionais	274
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>314</b>
<b>7 REFERÊNCIAS</b>	<b>322</b>

## 1 INTRODUÇÃO

*Que tu tiempo se acerca,  
Sudamérica mía  
Con fronteras de flores  
Y fusiles de mentira.  
(Mercedes Sosa)*

A intenção em propor a realização desta pesquisa se relaciona às inquietações acadêmicas e pessoais que, em sua maior parte, decorreram das experiências no curso de Doutorado em Educação Escolar da Universidade Estadual Paulista – Campus Araraquara.

O desenvolvimento da dissertação de mestrado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), intitulada *A reorganização do Ensino Fundamental de nove anos a partir do Projeto Político Pedagógico das escolas*, oportunizou os estudos, assim como um capítulo específico sobre o direito à educação e a análise da implantação das políticas educacionais de escolarização obrigatória no Brasil.

O respectivo trabalho possibilitou identificar e apresentar como um desdobramento de sugestão para novas pesquisas a necessidade de investigações referentes à escolarização obrigatória nos países sul-americanos, dado que esse cenário apresenta elementos das iniciativas educacionais de proporção internacional e revelam-se instrumentos e estratégias da política econômica externa, que tem trazido implicações diretas nas formulações e implantações das políticas educacionais nacionais (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009).

Em consonância com essa inquietação, alia-se o desejo pessoal, que se relaciona ao fato de ter residido em uma região da fronteira brasileira com países sul-americanos, o que possibilitou a oportunidade de uma aproximação das realidades sociais, culturais, econômicas e políticas dessa região. A opção pelo tema para a tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, na linha de pesquisa de Política e Gestão Educacional, originou-se a partir desse contexto, tendo o Direito à educação no Mercado Comum do Sul (Mercosul) como objeto de pesquisa.

A partir do desenvolvimento das disciplinas do doutorado e participação no Grupo de Estudos “Estado e Governo”, questões relacionadas à presente investigação foram aprofundadas e amadurecidas. Concomitantemente, destacam-se as reflexões instigadas pela orientadora, que resultavam de análises de leituras sobre as políticas públicas nacionais e internacionais, políticas educacionais, globalização, blocos econômicos e papel do Estado e

Direitos sociais. Nesse contexto, destacou-se a garantia do direito à educação como um dos instrumentos de integração regional dos países membros do Mercosul.

A educação é um dos fatores essenciais para fortalecer o processo de integração entre os países de um bloco regional (RAIZER, 2007). No intuito de compreender o papel atribuído à educação, faz-se necessário investigar a proteção normativa do direito à educação básica nos países membros do Mercosul, pois, ao longo das últimas décadas, a educação tornou-se um dos requisitos para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, constituindo-se condição necessária para se usufruir de outros direitos decorrentes do estatuto da cidadania. Segundo Oliveira (2001, p. 15), “[...] o direito à educação é hoje reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem e é consagrado na legislação de praticamente todos os países”, resguardada nos principais documentos internacionais<sup>1</sup>, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Entender a educação como direito implica em imputá-la como dever do Estado, devendo ser assegurada por meio de políticas públicas específicas. Conforme Höfling (2001, p. 31), “[...] as políticas públicas são entendidas como ação do Estado, por meio de programas e ações, para a implantação de um Plano de Governo”. O direito à educação se inscreve no campo das políticas públicas e a existência de um direito pressupõe sempre a existência de um sistema normativo (BOBBIO, 1992).

A pauta educacional no âmbito do Mercosul foi incorporada a partir da criação do Setor Educacional do Mercosul. Trata-se de um espaço institucional de coordenação das políticas educacionais dos países membros, mediante a regulamentação dos Planos de Ação, instrumentos que objetivam garantir, pelas definições de estratégias e metas, um espaço educacional integrado.

Imbuída por essa perspectiva, emergiu a necessidade de investigação dos ordenamentos legais que especificam direitos à educação e as normatizações para a sua garantia no âmbito dos países membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela). De acordo com Brahim e Araújo (2014), um estudo da proteção do direito à educação permite a compreensão da responsabilidade do Estado para garantia desse direito, bem como entender as diretrizes das políticas educacionais que são delineadas nos países a partir dos seus instrumentos jurídicos. Abstrair a dimensão dessa realidade no contexto da América do Sul, em especial do Mercosul, permite identificar as aproximações e

---

<sup>1</sup> Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o reconhecimento do direito à educação figura também nos seguintes documentos internacionais: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Americana de Direitos Humanos e o Protocolo de São Salvador (BABINSKI, 2010).

distanciamentos entre os países e, também, descortinar a confluência e divergência do contexto político, social e econômico, aspectos que são cruciais para a consolidação de uma integração regional.

Para Cristofoli (2009), o cenário internacional, as orientações e prescrições do campo econômico e as mudanças no âmbito político são contextos que devem ser considerados nas reformas educacionais em curso nos países membros do Mercosul, uma vez que essas são materializadas pelas políticas educacionais.

Logo, reiteramos o posicionamento de Oliveira (2011, p. 235) ao mencionar que é “[...] imprescindível considerar que o Mercosul é uma realidade desafiante e os aspectos favoráveis e desfavoráveis de sua implementação estão presentes no processo, então, há necessidade de rever, construir e/ou reconstruir caminhos”. Sendo assim, o desenvolvimento desta tese objetivou responder ao seguinte questionamento: Qual a extensão da proteção normativa do direito à educação nos países membros do Mercosul?

O processo de integração da região dependerá do grau de desenvolvimento de políticas públicas que garantam um sistema de proteção aos direitos sociais, dentre eles, o educacional, já que, historicamente, tais países são vulneráveis às alterações no plano econômico sub e supranacional (DRAIBE, 2007).

### **1.1 Problematizando a temática**

Momma (2001) esclarece que não podemos desvincular a educação das políticas internacionais. Akkari (2011) explica que os movimentos globais, sobretudo de ordem econômica, enraízam no âmbito dos sistemas educacionais. Logo, “[...] as mudanças na educação são discutidas em diferentes esferas exteriores à escola, incluindo grupos políticos, sociais e financeiros” (p. 14).

Ainda que sejam crescentes a circulação de reformas, conceitos e inovações entre os países, sua assimilação não se dará da mesma forma, dependendo da história da política educacional no país em questão. Contudo, independente do país considerado, as políticas nacionais de educação não são mais concebidas e implementadas sem considerar os debates internacionais (AKKARI, 2011). Desse modo, em nível macro regional, entendemos que as proposições e discussões no âmbito do Mercosul também afetam ou podem afetar diferentes instâncias e sistemas educacionais nos países que dele fazem parte.

Somado a esse aspecto, constata-se que são poucos os estudos realizados sobre a temática e rara a ocorrência de pesquisas atinentes à educação no Mercosul após a inclusão da

Venezuela. Compreender o quadro em que tem sido desenhado o processo de construção de um campo teórico é fundamental, de modo que, a partir do olhar de vários autores, encontramos subsídios para oferecer uma visão representativa do que se produziu sobre a área, conhecendo, assim, as constatações e contribuições das discussões concernentes à educação no Mercosul.

No levantamento bibliográfico, delimitado entre o período de 2000 e 2016, foram selecionadas 33 produções. Importa-nos salientar o fato de que esse dado expressa que o objetivo “Mercosul Educacional; Educação no Mercosul” tem correspondido a um número muito limitado de pesquisas no período investigado.

A literatura da área tem apresentado estudos referentes à implantação de políticas curriculares no âmbito dos países membros do Mercosul (SARAIVA, 1997; PILETTI, 1998; CRISTOFOLI, 2009, 2010; SANTIAGO; RANZI, 2013 e SANTIAGO 2012), pesquisas que analisam as políticas educacionais voltadas para Educação Superior (CATANI, 1998; MOROSINI, 1998; REIS, 2001; SVERDLICK, 2005; AZEVEDO, 2008; TRINDADE, 2009; RICOBOM, 2010; BERTOLIN, 2011; SOUZA JUNIOR, 2011; FERREIRA, 2012; COSTA; OLIVEIRA; LIMA, 2012; KRAWCZYK; SANDOVAL, 2012; REAL, 2013; PRADO, 2013; BERNARDO, 2015; ALMEIDA 2015 e SILVEIRA, 2016), investigações sobre a educação básica na América Latina (ABRAHÃO, 2005; AKKARI; NOGUEIRA, 2007; DI PIERRO, 2008; CELLI, 2012; KRAWCZYK, 2013; TELLO; MAINARDES, 2014) e trabalhos que se referem à constituição do Setor Educacional do Mercosul e da educação enquanto estratégia de integração (MOMMA, 2001; RAIZER, 2007; BESHARA; PINHEIRO, 2008; BARBOZA, 2009; BABINSKI, 2010; OLIVEIRA, 2010; TROJAN, 2010).

O quadro limitado de produções demonstra que o fenômeno da educação no Mercosul tem sido pouco abordado, não dando conta da pluralidade de temas e problemas oriundos desse contexto, expressando, assim, a pequena prioridade de investigação sobre a temática.

Nesse viés, o presente estudo busca contribuir para o fortalecimento de um campo de investigação – ainda em processo tímido de consolidação – referente às ações organizadas pelo Mercosul Educacional, no qual estão inseridas análises concernentes à implantação de políticas educacionais de proporção internacional, visando a garantia do direito à educação. Trata-se, portanto, de trazer as políticas públicas educacionais no âmbito internacional, em especial da América do Sul, para o centro da cena dos debates educacionais, em particular aqueles voltados para os “[...] direitos sociais e para a premência de seu resgate e usufruto para e pela maioria da população” (SANTOS; AZEVEDO, 2009, p. 534).

Segundo Simões e Morini (2002), a globalização da economia baseada na expansão do capitalismo tem desencadeado o desenvolvimento de uma ordem mundial, caracterizada pelo incremento da guerra comercial entre empresas e países e a formação de blocos econômicos regionais, que resulta em desdobramentos políticos, culturais e educacionais. Nessa vertente, os países são levados a renovar suas formas de cooperação, estreitando-as em escala internacional nos processos integrativos.

O processo de globalização constitui-se, portanto, como um fenômeno que interfere nas tomadas de decisões sobre os mais distintos aspectos que envolvem a sociedade. Apesar de ser um fenômeno de múltiplas faces, o viés econômico é o seu principal impulsionador, desencadeando, como consequência, reflexos nos campos políticos, sociais e culturais.

Giddens (1991) enfatiza que a globalização substitui os mercados sociais pelo livre-mercado autorregulável, que direciona não só a economia para a regulação espontânea, mas também a sociedade. Tal faceta da globalização reflete um processo de redefinição das fronteiras, relativizando, assim, as soberanias nacionais, mediante a diminuição de barreiras e tarifas protecionistas, além da ampla abertura do comércio internacional, promovendo, dessa maneira, a movimentação livre do capital.

Em uma escala planetária, a intensificação maciça das trocas comerciais e financeiras em um âmbito global, baseada nessa completa desregulamentação e em uma rede de informações que redefiniu a categoria de espaço-tempo, no qual o próximo e o distante estão agora quase unidos, permitiria que o próprio mercado equacionasse os problemas existentes em torno da distribuição de riquezas, pois o aumento da circulação de mercadorias faria com que todos os envolvidos nesse desenvolvimento das transações comerciais acabassem sendo beneficiados. No âmbito internacional, a segunda metade do século XX assistiu ao aparecimento de experiências de integrações econômica, política e jurídica entre Estados que, embora já vividas no século anterior, introduziram uma lenta mudança no conceito de soberania estatal, na medida em que parcelas de competência antes exclusivas dos Estados são atribuídas a organizações internacionais com finalidades e formações as mais diversas. (RODRIGUES, 2008, p. 48)

No entender de Rodrigues (2008), as transformações de diversos sistemas econômicos e o dinamismo do processo evolutivo da economia mundial apontaram que a tendência da ampliação e integração dos mercados nacionais da década 1990 consiste na consolidação do processo de globalização dos mercados. O avanço desse processo desencadeou novas formas de relações multilaterais, em que a formação de blocos regionais tornou-se crucial para a integração econômica, política, social e cultural, como uma importante estratégia de inserção no cenário internacional.

Nessa perspectiva, a integração regional resulta da composição de interesses econômicos, por intermédio da regulamentação de acordos internacionais, com o propósito de delimitar e fixar positivamente objetivos e meios de realização dos interesses comungados entre os países. No continente americano, vários países estão inseridos em blocos regionais, cujos propósitos se pautam na definição de políticas e ações conjuntas para integração das áreas econômica, política, administrativa, sociais, ambientais e educativas (BARBIERO; CHALOULT, 2001).

O Mercosul foi criado nesse contexto, pelo Tratado de Assunção em 1991, com o objetivo de promover a livre circulação de bens, serviços e capitais entre os países do Cone Sul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>2</sup>, por meio da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias de mercadorias. Trata-se de um pacto regional para o fortalecimento econômico dos respectivos países (PILETTI; PRAXEDES, 1998).

No entanto, em 2012, na 43ª Reunião do Conselho de Mercado Comum, sediada na cidade argentina de Mendoza e na Cúpula de Presidentes do Mercosul em Brasília, foi exposta a decisão do bloco de aplicar sanções ao Paraguai em decorrência da destituição de forma antidemocrática do então presidente Fernando Lugo. Uma das sanções foi sua suspensão até a realização de novas eleições presidenciais democráticas no país<sup>3</sup>. Nesse mesmo evento, foi anunciada a adesão da Venezuela como 5º membro pleno do Mercosul a partir de 31 de julho de 2012 (BRASIL, 2012).

A perspectiva de ação política e decisória que sustenta o Mercosul se configura, inicialmente, “[...] em torno de instâncias governamentais, quando nestes círculos são definidas as metas, propostas e acordos para criação, implementação e desenvolvimento deste bloco econômico” (OLIVEIRA, 2011, p. 228).

O compromisso assumido pelos países para a criação do Mercosul incluiu os seguintes elementos: livre-circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os participantes; estabelecimento de uma tarifa externa e de uma política comercial comum em relação a outros países ou regiões; coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os países participantes, com o objetivo de assegurar condições adequadas de concorrência entre os quatro países e com o compromisso de que

---

<sup>2</sup> O recorte do estudo delimita apenas os países pertencentes ao Mercosul. Dessa forma, não atentaremos à discussão dos Estados Associados – Chile, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, assim como os demais países latino-americanos, cuja realidade econômica, social e, dentro desta, educacional, apresenta muitos traços de similaridade (BABINSKI, 2010).

<sup>3</sup> Em 21 de abril de 2013, o candidato Horacio Cartes foi eleito presidente do Paraguai, mediante eleições democráticas, cuja posse ocorreu em 15 de agosto de 2013. Contudo, o país retornou oficialmente ao bloco na 46ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, que ocorreu em julho de 2014 em Caracas - Venezuela, conforme publicado na página oficial brasileira do Mercosul: <http://www.mercosul.gov.br/>.

harmonizem suas legislações de modo a possibilitar o fortalecimento do processo de integração. (RODRIGUES, 2008, p. 55)

Embora o Mercosul seja um acordo que abarca eminentemente o setor econômico e comercial, incorpora, desde o início, outros setores que possuem estrita relação com o desenvolvimento político, econômico e social dos Estados que o integram, dentre eles, a educação. Denota-se, portanto, que o ingresso da educação na agenda do Mercosul demonstra uma diversificação na pauta do bloco, que foi criado com a finalidade de fortalecer a economia regional.

Conforme Silveira (2016, p. 904), o Mercosul representa uma das formas institucionalizadas das relações de integração entre os Estados para enfrentar a concorrência no mercado mundial e, também, vem assumindo, progressivamente, um papel influente na área das políticas sociais, em especial, na educação. Temas como educação para o desenvolvimento da integração regional; produção e transferência de ciência e tecnologia; cultura e diversidade cultural; direito à educação, entre outros, passam a assumir o caráter supranacional nas pautas dos blocos regionais e, assim, desencadeiam implicações na formulação de políticas e na ação governamental em âmbito nacional. “Neste sentido, o processo de regionalização econômica por mediação do Mercosul, que abre caminho para a integração de outros setores, como o educacional, não pode ser negligenciado”.

Catani (2000, p. 56) salienta que a educação tem ocupado papel central nas estratégias de desenvolvimento dos países, “[...] tornando-os mais competitivos frente aos desafios do processo de globalização/regionalização, bem como, fortalecimento dos laços culturais e sociais entre os países envolvidos para a construção de uma transnação”. Draibe (2007, p. 173) esclarece que as políticas educacionais integram o núcleo estratégico dos processos de integração regional, “[...] desde os primeiros momentos de mera unificação aduaneira, dadas as suas especiais relações com as questões de circulação de mão-de-obra e de produtos”.

Contemplada nos documentos oficiais do Mercosul como um dos elementos chave para o processo de integração regional entre os países, a educação é concebida como chave para a superação das disparidades regionais e para a consolidação da democracia (MOMMA, 2001). Com efeito, conforme Beshara e Pinheiro (2008), em 13 de dezembro de 1991, apenas oito meses após a assinatura do Tratado de Assunção, foi constituído o Setor Educacional do Mercosul, por meio do Protocolo de Intenções firmado pelos Ministros da Educação dos Estados-membros, responsável pelas definições de Planos de Ação para a Educação, que

informam as estratégias, os princípios e os resultados esperados pelo acordo, além de avaliar os projetos concluídos ou em processo de execução.

O Setor Educacional do Mercosul foi criado com base na idéia de que a integração regional não deve estar circunscrita aos aspectos econômicos e políticos, mas deve abrigar, também, iniciativas culturais, educativas e sociais. Nesse sentido, o Protocolo de Intenções previu que a educação tem papel fundamental para que a integração se consolide e se desenvolva. (BESHARA; PINHEIRO, 2008, p. 3)

O primeiro Plano de Ação foi assinado em 1992, com previsão de vigorar até 1994. No entanto, conforme decisão da Comissão de Ministros da Educação, foi prorrogado até 1997. O documento apresentou, como proposições, a centralização na formação de uma consciência social favorável ao processo de integração regional; a capacitação de recursos humanos objetivando contribuir no desenvolvimento econômico; e a harmonização dos sistemas educativos dos países membros (BESHARA; PINHEIRO, 2008).

Gadotti (2007) salienta ainda que esse plano destacou o papel estratégico desempenhado pela educação no processo de integração, para alcançar o desenvolvimento econômico, social, científico-tecnológico e cultural da região. Em 1998, entrou em vigor o novo plano, substituído posteriormente pelo de 2001-2005. Esses dois planos apresentavam características e proposições muito próximas ao primeiro, cujo principal problema destacado referia-se às grandes disparidades educacionais existentes entre os Estados, demandando compromissos entre os países membros do Mercosul na busca pela implantação de políticas com o objetivo de solucionar a realidade, por ora, apresentada.

Ambos os planos sinalizaram o reconhecimento da essencialidade da educação de qualidade, na medida em que a sociedade global acentua o papel central da educação no processo de desenvolvimento econômico (CRISTOFOLI, 2009). Em 2006, foi lançado novo documento, com diretrizes que se estenderam até 2010, registrando que todos os signatários do Tratado de Assunção estavam conscientes de que a educação deveria desempenhar um papel importante, e que o Mercosul não poderia ser subordinado a meros entendimentos econômicos (MERCOSUL, 2006).

É evidente a centralidade expressa nos respectivos Planos de Ação em construir um espaço educacional integrado, “[...] por meio da coordenação de políticas de educação, promovendo a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade regional” (BESHARA; PINHEIRO, 2008, p. 4).

Haja vista o desenvolvimento regional, bem como o estabelecimento de uma dinâmica econômica ao bloco, as discussões dos países membros têm se centralizado no fortalecimento da integração efetiva de seus mercados. “As políticas educacionais, devido ao seu aspecto universalizador, tem sido tratada com grande importância pelos formuladores e agentes estatais, envolvidos numa proposta de integração latino-americana” (BARBOZA; RIZZOTTO, 2009, p. 2).

O Plano de Ação do Setor Educação do Mercosul (2011-2015) apresenta elementos já firmados em planos anteriores e reitera a necessidade de fortalecimento das políticas de integração regional, em que a educação desempenha um papel estratégico. Logo, o Setor Educacional do Mercosul, com seus vinte anos de existência e trabalho ininterruptos, se constitui como instrumento significativo para a construção de um espaço educacional integrado por meio da coordenação de políticas de educação (MERCOSUL, 2011).

O documento enfatiza que, nas últimas décadas, tem sido consolidada a concepção de educação como um direito humano e um bem público e social. Nesse sentido, destaca que houve avanços na garantia desse direito nos ordenamentos jurídicos dos países da região e considerável aumento nos níveis de cobertura educacional, aliado ao incremento de qualidade.

Entretanto, é apresentada a ponderação de que ainda persiste uma forte desigualdade nos resultados educacionais, permanecendo em situação vulnerável parte das populações historicamente excluídas. No que tange à integração regional, versa que as políticas educacionais devem incluir conteúdos e ações comuns para a formação de uma identidade regional, com vistas a alcançar uma educação de qualidade para todos, comprometida com o desenvolvimento social (MERCOSUL, 2011).

Barboza e Rizzotto (2009) apontam que, resguardadas as especificidades restritas a cada um dos Planos, é possível identificar uma linha contínua que é evidenciada em todos os documentos, que objetiva estabelecer um conjunto de políticas coordenadas entre os Estados-membros, com o foco voltado para a garantia do direito à educação para todos e a melhora competitiva a partir da educação, concebendo o gasto educacional como promotor de justiça social, como um investimento no fator produtivo, assim como um potencializador da integração regional.

Denota-se, pois, que o Setor Educacional do Mercosul reconhece a importância da educação como estratégia para o desenvolvimento da integração regional, propondo políticas que viabilizem esse processo. Nesse sentido, não se trata apenas da garantia do direito à educação, mas também de uma perspectiva de fortalecimento regional.

Beshara e Pinheiro (2008) argumentam que as definições de acordos constantes nos Planos de Ação orientam as políticas de integração<sup>4</sup> para o Mercosul, focalizando como objetivo a efetiva contribuição para a integração regional, a partir de acordos e execução de políticas educacionais que estejam articuladas com um projeto de cidadania regional, mas que não tem logrado êxito na garantia e, sobretudo, na efetivação da educação enquanto direito. Entre o anúncio do direito à educação e a efetivação deste, há uma grande distância.

De acordo com Bobbio (1992, p. 10),

Uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido.

Sem desconsiderar as importantes e necessárias tentativas de justificar os direitos sociais, Bobbio (1992) afirma que, na atualidade, é a garantia e não os fundamentos dos direitos que precisam ser assegurados e protegidos. Para ele, o importante não é fundamentar os direitos do homem, mas protegê-los e, para isso, não basta apenas proclamá-los.

Oliveira (2011) aponta que o debate da realidade educacional dos países mercosulinos tem sido pauta constante nas reuniões promovidas pelos governantes dos respectivos países que compõem o bloco. Por outro lado, análises desenvolvidas por Piletti e Praxedes (1998); Momma (2001); Gadotti (2007) e Oliveira (2011) demonstram que a educação, embora evidenciada nos Planos de Ação do Setor Educacional do Mercosul como prioridade para a integralização dos países, tem se deparado com o desafio da implantação de políticas educacionais que traduzam de fato a efetivação do direito à educação.

Observa-se a necessidade de desenvolver sistemas educacionais mais equitativos entre os países membros, partes e associados. As disparidades educacionais, no que tange ao financiamento, acesso, permanência, valorização de educadores e investimentos em áreas relacionadas ao desenvolvimento educacional precisam ser tema prioritário nas agendas políticas, nos debates locais e regionais e em especial necessitam de ajustes no sentido de estar imbricadas em uma estratégia de desenvolvimento que não se esgota com aproximação de diferentes contextos e culturas, mas que

---

<sup>4</sup> Ramos (2000) reconhece, por um lado, que a integração pode ocorrer em diversos campos (político, econômico, social etc.), constituindo-se um processo em princípio global: cada aspecto necessita dos demais e influencia neles. Por outro lado, não se pode negar, no contexto da sociedade capitalista, a primazia dada aos fatores econômicos em detrimento, muitas vezes, dos aspectos sociais e humanos.

se fortalece na medida em que se articula, se expande e se consolida como projeto em construção. (OLIVEIRA, 2011, p. 234)

Partimos do pressuposto que, embora se defenda o direito à educação enquanto uma das perspectivas de aprofundamento da integração, não ocorre a articulação e uniformidade do ordenamento jurídico dos países membros do Mercosul que assegure uma ampla proteção ao direito à educação.

Logo, a investigação se justifica pela necessidade da realização de estudos que explorem a educação e suas relações em âmbito internacional, dada a implantação de políticas públicas educacionais na garantia do direito à educação, assim como na configuração e no entendimento dessas relações internacionais, pois “[...] os sistemas educacionais constituem-se com base em opções políticas, sejam dirigidas ao plano interno, sejam voltadas ao nível internacional” (BESHARA; PINHEIRO, 2008, p. 14).

Draibe (2007) chama a atenção para a necessidade de efetivar um sistema de proteção social no sentido amplo, que, nas suas interações com o tecido econômico, opere como um impulsionador para o crescimento desta, bem como da promoção da maior igualdade entre os cidadãos. Implica, portanto, colocar no centro da agenda social do Mercosul, um novo e virtuoso modo de articulação entre a política econômica e social, dentre elas, a educacional.

No estágio de globalização do capitalismo atual, no qual estamos vivendo o intento sistemático de tornar uniformes as políticas nacionais através, entre outros, de condicionantes supranacionais, a pesquisa comparada tem um potencial muito rico de interpretação, se forem levadas em conta as particularidades nacionais para a análise das convergências e as especificidades na concretização de políticas globais. (KRAWCZYK, 2013, p. 203)

Cabe ressaltar que o propósito da pesquisa consistiu, pois, em enfatizar o componente político e jurídico e não necessariamente em analisar as implicações didáticas ou pedagógicas trazidas para o contexto escolar. Nessa perspectiva, com base nos planos de ação empreendidos pelo Mercosul Educacional e pela necessidade de análise da proteção normativa que regulamenta a garantia do direito à educação básica dos países membros do bloco, foram estabelecidos, para o desenvolvimento desse estudo, os seguintes objetivos:

Geral

- Analisar, comparativamente, a proteção normativa do direito à educação básica nos países membros do Mercosul a partir das suas respectivas Constituições e Legislações educacionais.

### Específicos

- Identificar a relação entre o direito internacional público e o direito humano à educação;
- Compreender a inserção do Mercosul no contexto da globalização e integração regional;
- Analisar as metas dos Planos de Ação do Setor Educacional do Mercosul, no período de 1992 - 2015, como diretrizes para a definição de políticas públicas voltadas para a promoção do direito à educação básica;
- Analisar, comparativamente, a garantia do direito à educação básica à luz dos indicadores educacionais dos países membros do Mercosul;

## 1.2 Caminho metodológico

Souza (2006, p. 26) salienta a compreensão de políticas públicas como “[...] um campo holístico, uma área que se torna território de diversas disciplinas, teorias e modelos analíticos”. O estudo desse fenômeno foi conduzido pela pesquisa qualitativa. Deslauriers e Kérisit (2008) assinalam a importância dessa pesquisa aplicada à análise das políticas, pois garante uma proximidade do campo no qual se tomam as decisões e onde se vivenciam as repercussões regionais, familiares e individuais, além de considerar os diferentes aspectos de um caso particular e relacioná-lo ao contexto geral e de sua capacidade de formular proposições ligadas à ação e à prática.

Segundo os referidos autores, essas vantagens fazem com que a presença desse tipo de pesquisa seja cada vez mais utilizada quando se trata de analisar as políticas sociais. A pesquisa qualitativa, portanto, compreende metodologias que podem ser orientadas à compreensão, à transformação e à avaliação e tomada de decisão ante o fenômeno socioeducativo analisado.

A pesquisa qualitativa é uma atividade sistemática orientada à compreensão em profundidade de fenômenos educativos e sociais, à transformação de

práticas e cenários socioeducativos, à tomada de decisões e também ao descobrimento e desenvolvimento de um corpo organizado de conhecimentos. (ESTEBAN, 2010, p. 127)

Considera-se que o cunho qualitativo dado à pesquisa possibilita o desvelamento do objeto de estudo, porque, no entender de Oliveira (2007), as estratégias adotadas na investigação permitem o recolhimento de dados que podem auxiliar na leitura e na compreensão dos fatos que estão sendo estudados. A abordagem qualitativa da investigação exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para construir uma pista que permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do objeto.

Buscando compreender o fenômeno investigado para além de um olhar unilateral, optamos pela referência do estudo comparado como o norteador da condução da presente pesquisa. Conforme Schneider e Schmitt (1998), a metodologia de estudo comparado permite ao pesquisador identificar semelhanças e diferenças no que tange a dois ou mais fenômenos, oriundos de realidades distintas. Para os autores, o estudo comparativo se configura em dois momentos: o análogo, referente à identificação das similitudes entre os fenômenos, e o contrastivo, resultante da análise das diferenças entre os casos investigados.

O princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e de si pelo outro. A comparação é um processo de perceber diferenças e semelhanças e de assumir valores nessa relação de mútuo reconhecimento. Trata-se de entender o outro a partir dele mesmo e, por exclusão, se perceber na diferença. (FRANCO, 1992, p. 14)

De acordo com Trojan (2009), a realização de um estudo comparado vai além do aspecto classificatório, pois prevê o estabelecimento de aproximações e distanciamento entre duas ou mais realidades. Trata-se de um instrumento metodológico que possibilita, mediante a comparação, ter outros parâmetros para a análise de um fenômeno. No caso da educação, significa identificar avanços, regularidades e problemas de um sistema educacional a partir da referência de outros contextos.

Só quando comparamos o sistema educacional de nosso próprio país com o de outros, é que tomamos consciência de certos aspectos distintivos da educação nacional e, então, passamos a elaborar critérios que mais judiciosamente nos permitirão interpretar semelhanças e diferenças. Sempre que tomarmos nossa própria cultura como único ponto de referência, tenderemos a centrar nela todas as nossas reflexões, deixando de considerar aspectos e dimensões que apenas uma visão mais abrangente e diferenciada pode nos assegurar. [...] Assim, ao alargar nosso campo de visão, a Educação

Comparada transforma-se, também, não apenas em um veículo de cultura pedagógica, mas em um instrumento de conhecimento mais profundo de nossa própria realidade, à luz da experiência de outros povos. (BONITATIBUS, 1989, p. 14-15)

É relevante abordar, conforme Krawczyk (2013, p. 204), que os estudos “[...] comparados ‘comparam’ não pelo procedimento em si, mas porque, como recurso analítico e interpretativo, a comparação possibilita a esse tipo de análise uma exploração adequada de seus campos de trabalho e o alcance dos objetivos a que se propõe”. A comparação demanda a interpretação dos dados, de questioná-los e analisar as bases que sustentam os fenômenos que estão sendo confrontados.

Nessa perspectiva, buscamos explorar a relação entre o contexto nacional e o internacional. Assim, a escolha pelo estudo comparado foi sustentada pelo propósito de realizar uma análise que permitirá identificar diferenças e semelhanças no âmbito de cada país investigado, possibilitando compreender os limites e possibilidades da proteção normativa da garantia do direito à educação no contexto de um bloco regional, como o Mercosul.

Merece registro que a opção pelo estudo comparado consiste em um desafio, uma vez que, no entender de Lamarra, Mollis e Rubio (2005), a Educação Comparada tem um escasso desenvolvimento acadêmico na América Latina. Esse quadro ilustra um campo fértil de fenômenos, o que é diretamente proporcional à limitada base teórica para a investigação comparativa, sobretudo as aplicadas às investigações sobre os sistemas e políticas educacionais dos países da região.

A construção do objeto foi realizada, inicialmente, a partir do levantamento bibliográfico acerca do tema, para que possa servir como base, produção e ampliação de conhecimento em relação ao objeto da pesquisa desenvolvida. A busca pelo referencial teórico de autores que já se dedicaram a explorar o universo da temática que permeia o objeto de estudo consistirá na revisão bibliográfica. Deslauriers e Kérisit (2008) salientam que essa fase é fundamental para o desenvolvimento do processo analítico.

No processo de revisão bibliográfica, foram selecionadas pesquisas oriundas de programas de pós-graduação brasileiros, argentinos, uruguaios, venezuelanos e paraguaios, englobando teses de doutorado e dissertações de mestrado, e análises e reflexões de pesquisadores de universidades e instituições educacionais dos respectivos países, abarcando produções publicadas em periódicos e anais de eventos.

A composição do levantamento bibliográfico sobre as produções da área se deu em um primeiro momento por um inventário das pesquisas. Em seguida, foi realizada a seleção

daquelas que atenderam aos seguintes critérios: (a) tratar da educação no Mercosul enquanto problemática; (b) reportar-se ao período de 2000-2015 ou a fração dele; (c) ser de natureza acadêmica-científica; (d) estar disponibilizada em banco de dados eletrônicos.

Buscamos analisar os trabalhos que evidenciam, nos títulos, resumos e palavras-chave, a presença das expressões: Direito à educação; Mercosul Educacional; Políticas Educacionais nos países sul-americanos; Direito e integração educacional; Integração educacional; Internacionalização da educação; Bloco econômico e educação; Planos de ação do Mercosul e Setor Educacional do Mercosul.

Os trabalhos foram selecionados a partir de uma busca realizada no portal eletrônico do Banco de teses e dissertação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Esse repositório consiste em uma base de dados centralizada e ampla, que abarca as produções dos programas de pós-graduação brasileiros.

O movimento do conhecimento produzido sobre o Mercosul Educacional, nos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu* no Brasil, ainda é incipiente. A partir desse levantamento, foi selecionado um universo de 6 teses e 20 dissertações, totalizando 26 trabalhos, sendo que, desse total, 15 produções são oriundas do Programas de Pós-Graduação em Educação, os demais são de programas de Direito, Geografia, Ciências Sociais e Ciência Política.

Os debates também têm sido realizados por pesquisadores que publicam seus estudos em periódicos especializados. Como não se têm conhecimentos de periódicos específicos sobre o Mercosul Educacional, foram utilizadas, como critério para a seleção, as produções de periódicos encontrados no portal eletrônico Scientific Electronic Library Online (SCIELO) e Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC). Optou-se por escolher esses portais por permitirem a publicação eletrônica de edições completas de periódicos científicos e a organização de bases de dados bibliográficas de âmbito nacional e internacional.

Uma característica do estudo foi o desenvolvimento da pesquisa documental que consiste no levantamento e trato analítico de documentos. Para Cellard (2008), o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social e, graças ao documento, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução dos indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, práticas etc.

Por sua vez, a demarcação de um universo documental diz respeito ao gênero de documentos sobre os quais se efetua a análise. Cellard (2008, p. 303) apresenta cinco dimensões para se proceder a uma análise preliminar sobre um documento: *o contexto* –

conjuntura política, econômica, social, cultural que propiciou sua produção; *o autor ou autores* – a identidade do autor, seus interesses e os motivos que o levaram a escrever o documento; *a autenticidade e a confiabilidade do texto* – procedência e qualidade das informações do documento; *a natureza do texto* – a abertura do autor em escrever, os subentendimentos, sua estrutura de acordo com o contexto em que é redigido, e; *os conceitos-chave e a lógica interna do texto* – compreensão do sentido dos termos empregados no texto. É, portanto, a partir dessas dimensões que o pesquisador poderá, então, “[...] fornecer um interpretação coerente, tendo em conta a temática ou questionamento inicial”.

A coleta de documentos foi realizada junto ao banco de dados disponibilizado pelo site Mercosul Educacional<sup>5</sup> e dos sites oficiais dos governos federais de cada país. As fontes documentais a serem analisados foram: Constituições e Legislação educacional (Leis de Diretrizes e Bases, Leis Orgânicas e/ou legislações equivalentes) vigentes dos países membros do Mercosul, os Planos de Ação do Setor Educacional do Mercosul, assim como normatizações resultantes das reuniões da Secretaria Executiva do Mercosul Educacional e da cúpula dos seus respectivos países.

Os documentos supracitados constituíram o *corpus*<sup>6</sup> documental da pesquisa. Bardin (2009, p. 122) esclarece que *corpus* “[...] é o conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”. Segundo Bauer e Aarts (2008), o *corpus* consiste em uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, com arbitrariedade, com a qual ele irá trabalhar. Para o tratamento dos dados, foi adotada a análise de conteúdo, que compreende

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores, quantitativos ou não que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2009, p. 42)

O emprego da análise de conteúdo permite ao investigador tratar os dados para além da simples descrição do conteúdo e, ainda, remeter aos saberes que os mesmos suscitarão após exaustiva análise de questões, que podem emergir da sociologia, da economia, da educação, da psicologia, entre outros (FRANCO, 2005).

Nessa fase, realizamos a comparação e confrontação sistemática entre os componentes do conceito e a totalidade desse conceito em relação ao objetivo da pesquisa. Bardin (2009)

<sup>5</sup> <http://www.edu.mercosur.int/es-ES/>

<sup>6</sup> Coletânea ou conjunto de documentos sobre determinado tema; repertório ou conjunto da obra científica.

aponta que existem diversas técnicas para análise do conteúdo; nesta pesquisa, recorreremos à temática ou categorial, que considera a totalidade de um texto e compreende o desmembramento deste em unidades ou categorias.

Considerando o que foi apresentado, o problema de pesquisa e a efetivação dos objetivos propostos, como resultado do estudo empreendido foi necessário organizá-lo em cinco seções. Como a primeira seção refere-se a introdução, as demais contemplaram as discussões elencadas a seguir:

Na segunda seção, situamos o direito à educação enquanto um direito humano, circunscrito em diversos documentos e tratados internacionais. A terceira seção faz referência ao processo de globalização e à relação com a formação de blocos econômicos, com vistas ao fortalecimento da integração regional entre os países. Também foram apresentados os aspectos conjunturais circunscritos à trajetória histórica do Mercosul.

A quarta seção aborda a institucionalização do Mercosul, dando ênfase à regulamentação do Setor Educacional criado pelo bloco e, respectivamente, analisando os objetivos definidos nos Planos de Ação enquanto diretrizes de políticas educacionais voltadas para a promoção do direito à educação. A quinta seção foi dedicada à compreensão das características socioeconômicas dos países que compõem o bloco e ao registro dos resultados da análise comparativa dos ordenamentos legais e dos indicadores educacionais que ilustram a proteção e garantia da educação como um direito fundamental.

Ao final, foram expostas as considerações finais sobre os achados dessa pesquisa, baseando-nos em toda a trajetória do estudo. Foram sublinhados alguns aspectos que podem oferecer pistas para novos trabalhos e abrir espaços para pensar as potencialidades da discussão sobre o direito à educação não só nos países do Mercosul, como também nos da América Latina. Por fim, são apresentadas as referências bibliográficas.

## 2 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Entender a natureza e os fundamentos do direito requer um aprofundamento teórico-científico sobre diversas contribuições da história, sociologia, ciência política e jurídica. Esse aprofundamento foge ao objetivo maior desta pesquisa. Não se trata, pois, de uma seção que tem a pretensão de analisar as concepções de Estado e a sua relação com a doutrinação e as diversas formas de regulamentação do direito. Por isso, atemo-nos a coordenadas mais gerais sobre o tema, à reflexão atinente à internacionalização conferida à educação como um direito fundamental.

Desse modo, nesta seção, delimitaremos a questão da proteção do direito à educação no âmbito internacional. Inicialmente, abordamos aspectos referentes à regulamentação do direito internacional público e seus desdobramentos para a garantia dos direitos humanos. Posteriormente, destacamos a educação enquanto um direito humano e o seu reconhecimento nos principais tratados internacionais.

Compreender a universalização da internacionalização dos direitos humanos a partir de uma contextualização que leva em consideração a temporalidade de sua constituição é tarefa crucial para situarmos os dispositivos que abarcam o direito à educação e asseguram sua proteção no plano internacional e, também, influenciam diretamente sua garantia no âmbito regional e nacional.

### 2.1 Direito internacional público

A organização da vida social humana se estabelece mediante a criação de códigos de conduta que, por sua vez, ao longo da história, desencadearam a regulamentação dos interesses individuais e coletivos do homem como um ser social. Ademais, “[...] nenhuma forma de associação humana, ainda que rudimentar, pode prescindir de um mínimo de regras que permitam a coexistência entre seus membros” (PORTELA, 2012, p. 44).

O direito é entendido como conjunto de normas que sofre o impacto direto da mudança dos valores dominantes na realidade social. A justiça será, assim, tanto mais realizável quanto mais se conseguir captar as convicções que imperam em cada momento histórico. (AMARAL JUNIOR, 2008, p. 121)

Para Bobbio (1992), a gênese histórica do direito começa quando há uma exigência social, que vai se afirmando até se converter em um direito positivo. A conversão ainda não

corresponde à universalização do direito, que ocorre quando a exigência torna-se generalizada para todas as pessoas, ou demanda a ampliação dos níveis de atendimento.

A despeito das especificidades oriundas de cada momento histórico da humanidade, o direito configura-se como um ordenamento de organização social, vigente em um determinado contexto. Em âmbito geral, Taiar (2009) salienta que o direito é um dos elementos necessários para assegurar condições objetivas de convivência social, sendo classificado como privado e público<sup>7</sup>.

A evolução dos direitos perpassa, em um primeiro momento, a conversão em direito positivo, inscrito no domínio das legislações. Em função das transformações sociais, mediante experiências e correlações de forças em um jogo mais segmentado, o direito se caracteriza por um viés generalizado, resultante das pressões inerentes ao processo de disputas sociais. As novas expectativas e demandas atingem vários países e nações. Os direitos assumiram, assim, um caráter de internacionalização (BOBBIO, 1992).

Segundo Accioly, Silva e Casella (2012), foi só com a constituição dos Estados-Nação<sup>8</sup> que o direito passou a se configurar de forma positiva, a partir da soberania e independência de regimentos jurídicos internos. O direito, nesse contexto, rege as relações jurídicas inerentes às questões internas. O Estado, de forma independente, dispõe de poderes para tratar todos os problemas que ocorram em seu território.

Com a multiplicação de Estados-Nação, cresceram, também, os intercâmbios internacionais nos mais diversos campos da vida humana (político, social, econômico, cultural, comercial, religioso e outros). Mazzuoli (2012) destaca que a evolução da vida em sociedade propiciou a expansão das relações humanas em escala global.

Silva (2011) enfatiza que, com o advento da revolução tecnológica no século XX, as possibilidades de interação global foram potencialmente ampliadas, incidindo diretamente em mudanças societárias de associação humana. Para a autora, essa nova dinâmica de interação está relacionada aos seguintes aspectos: a) comunicação: concernente ao movimento de

---

<sup>7</sup> “O direito privado é o ramo do direito positivo que reúne normas destinadas a reger as relações entre indivíduos do mesmo país e destes com o Estado, para garantir as atividades e os interesses de cada um; o direito privado compreende, então, as relações de coordenação entre sujeitos de igual força jurídica, envolvendo as condições para a realização de fins próprios. [...] Por sua vez, o direito público é o ramo do direito positivo que regula e organiza o poder estatal e a ordem política, o funcionamento, as relações e interesses do Estado entre seus agentes e a coletividade, compreendendo as relações entre sujeitos dotados de *imperium* (Estado) e entre estes e seus súditos (cidadãos), envolvendo as condições para a realização de fins comuns, impessoais” (TAIAR, 2009, p. 20).

<sup>8</sup> “O Estado-nação surge quando uma sociedade que está se transformando em nação logra força suficiente para se dotar de um Estado e controlar um território. Os Estados-nação são a forma abrangente de organização político-territorial nas sociedades capitalistas industriais, como eram os impérios nas sociedades pré-capitalistas” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 4).

transmissão de informação; b) transportes: o amplo movimento de objetos físicos; c) finanças: expansão do movimento de moedas e instrumentos de crédito; e d) viagens: o movimento de pessoas.

O desenvolvimento e a expansão das interações humanas desencadeiam maior produção de regulamentações e o conseqüente aumento do número de instituições para tratar de questões sociais, humanitárias, econômicas, políticas, que, por sua vez, estão estreitamente relacionadas à criação de novos sistemas descentralizados de solução de problemas que afetam o mundo.

Como enfatizam Accioly, Silva e Casella (2012), o direito deve mudar, do mesmo modo como se alteram o mundo e as relações sociais que este foi criado para reger. Assim, um dos elementos preponderantes de regulamentação da nova dinâmica da vida internacional é o direito internacional público, que objetiva normatizar as relações internacionais, com vistas a permitir a convivência entre os membros da sociedade internacional e a definir interesses e valores aos quais se confere relevância no plano global, em determinado momento histórico.

Com efeito, o universo de relacionamento internacional que, até então, estava restrito aos Estados, passa a abranger, principalmente a partir do século XX, uma gama de atores, contemplando as organizações internacionais, as não governamentais interestaduais, as empresas e os indivíduos, entre outros. Esses atores, conforme Portela (2012), constituem a sociedade internacional, cuja dinâmica se pauta pela política, economia, geopolítica, comércio, cultura, poder militar, interesses e ideais humanos.

No entanto, Portela (2012, p. 45) adverte para a utilização de forma indiscriminada dos termos “comunidade internacional” e “sociedade internacional”. As terminologias não são sinônimas, pois suas diferenças são perceptíveis e trazem impactos distintos para a vida internacional. A comunidade fundamenta-se em relações espontâneas e de caráter subjetivo, envolvendo vínculos de identidade cultural, histórica, social e religiosa. A condescendência e identificação entre seus membros são suas principais características. Por seu turno, a sociedade sustenta-se na vontade de seus integrantes de alcançarem objetivos em comum. Trata-se do empenho como principal elemento que propicia o estreitamento entre os seus membros. Assim sendo, o autor define a sociedade internacional “[...] como um conjunto de vínculos entre diversas pessoas e entidades interdependentes entre si, que coexistem por diversos motivos e que estabelecem relações que reclama a devida disciplina”.

A partir da distinção apresentada pelo autor, o foco da análise da presente seção corresponde à sociedade internacional, que está circunscrita na regulamentação das relações

de seus membros, atores de diferentes nacionalidades e de toda ordem. Esse processo normativo é fundamentado pelo direito internacional público.

Portela (2012) afirma que a sociedade internacional é heterogênea. Seus atores podem apresentar significativas diferenças entre si, sejam elas de cunho político, social, econômico e cultural. A maior ou menor heterogeneidade influenciará decisivamente o processo de negociação, definição e aplicação das normatizações internacionais.

A sociedade internacional caracteriza-se por ser universal, igualitária, aberta, sem organização rígida e com direito originário. É universal por abranger todos os entes da terra; igualitária no que tange à igualdade formal entre seus membros; aberta, pois todos os entes dela se tornam membros, sem a necessidade de aprovação prévia dos demais e; por fim, é uma sociedade descentralizada, predominando o princípio do “[...] desdobramento funcional, no sentido de que os próprios Estados, os maiores autores e destinatários das normas internacionais, emprestam seus órgãos para que o direito se realize” (HUSEK, 2012, p. 7).

Accioly, Silva e Casella (2012) salientam que a sociedade internacional é dotada da ideia de vontade dos seus partícipes, visando a determinados objetivos e finalidades em comum. Em função da dinâmica do cenário global contemporâneo, as demandas inerentes às relações de seus membros, caracterizadas por uma multiplicidade de interesses, impulsionaram exigências das regulações pelo direito internacional público, gerando uma ampliação de normas que contemplam questões econômicas, sociais, culturais, políticas e outras. No entender de Varella (2012), essa realidade, ratificada pelos novos arranjos internacionais, desencadeia a descentralização das fontes de normas jurídicas, promovendo o aprofundamento da internacionalização do direito.

Os Estados atribuem constantemente e cada vez com maior velocidade capacidades soberanas para instâncias internacionais de produção normativa. De fato, há uma autolimitação à produção normativa, em diversos temas, ou seja, o Estado aceita que a regulação jurídica de certos temas seja feita por outros atores, o que significa na prática uma limitação que o próprio Estado se impõe. É um cenário marcado por uma multiplicação dos assuntos tratados pelo direito internacional. (VARELLA, 2012, p. 33)

O processo de internacionalização dos direitos é influenciado diretamente pela crescente necessidade de solução de problemas que não abrangem apenas um Estado, mas, sim, afetam a esfera global e milhares de sujeitos, para além de suas fronteiras territoriais. Dessa maneira, os valores universais são estabelecidos para que sejam compactuados por vários Estados.

Nesse viés, o direito passa a regular questões que fogem ao alcance interno do Estado, saindo da restrição tutelar da soberania estatal rumo à criação de um conjunto de normas jurídicas, que transcendem as delimitações territoriais, sendo capaz de coordenar vários interesses simultâneos no plano universal, das atividades exteriores dos Estados (MAZZUOLI, 2012).

O direito internacional é um direito de “coordenação”, em oposição ao direito interno, que é de “subordinação”. Dentro dos Estados, as normas são elaboradas por órgãos estatais, representantes de um poder soberano capaz de se fazer impor aos particulares. Na ordem internacional, como não há um poder central responsável por essa tarefa, a construção do ordenamento jurídico é fruto de um esforço de articulação entre Estados e organizações internacionais, que elaboram normas internacionais a partir de negociações e podem expressar seu consentimento em observá-las. [...] O direito internacional distingui-se pela ampla descentralização da produção normativa. (PORTELA, 2012, p. 55)

Há outras normas também presentes no regimento da dinâmica internacional de relações, dentre elas, o direito internacional privado. A diferença entre o direito internacional público e o privado reside no objeto de preocupação de ambos. Enquanto o privado está atrelado às relações entre particulares, tais como contratos entre empresas ou soluções de conflitos sem a presença do Estado, o público está circunscrito à regulação das relações entre os Estados ou entre os Estados e outros atores internacionais. O direito internacional público constitui-se, então, no arcabouço jurídico que regula as relações dos Estados e organizações internacionais intergovernamentais e indivíduos, conferindo-lhes a condição de sujeitos de direitos e deveres<sup>9</sup> (ACCIOLY; SILVA, 1996).

De acordo com Taiar (2009), o direito internacional público é o conjunto de princípios e regras que inspiram e orientam a elaboração de normas internacionais destinadas a regerem os direitos e deveres dos Estados, dos organismos internacionais e dos indivíduos. Regula, desse modo, as relações externas dos sujeitos de direito internacional, que, conforme Fonseca (2013), além de serem detentores de direitos e deveres, correspondem a uma parte da relação regulada por normas internacionais, dispõem da condição de participante na elaboração da normativa e possuem *status* jurídico internacional independente.

Na visão da autora, todos aqueles cuja atividade ou a faculdade de agir esteja regrada pela ordem jurídica internacional de forma direta, constituem sujeitos de direito internacional.

---

<sup>9</sup> No ordenamento jurídico, seja ele interno ou global, o conceito de sujeito de direito corresponde ao reconhecimento por ele operado de pessoas, indivíduos, coletividades ou mesmo outros fenômenos que são detentores titulares de direitos e obrigações (SOARES, 2002).

Logo, podem ser categorizados como sujeitos organizados (Estados e organizações internacionais) e não organizados (indivíduos), divididos em soberanos e não soberanos.

Portela (2012) aponta que o Estado fundamenta-se como um ente composto por um território, sendo sua população governada por um poder soberano e cujo estabelecimento não depende da anuência de outros membros da sociedade internacional. Já as organizações internacionais, correspondem a estruturas de cooperação articuladas, criadas e compostas por entes estatais, que dispõem de um arcabouço institucional permanente e de personalidade jurídica própria.

No que diz respeito ao indivíduo, o autor assevera que a doutrina não confere o mesmo caráter de sujeito de direito internacional, partindo da premissa que a sociedade internacional era estritamente interestatal. Entretanto, principalmente após as guerras mundiais do século XX, o reconhecimento do indivíduo enquanto personalidade internacional foi evidenciado, desencadeando um rol significativo de normas que aludem diretamente aos direitos e deveres da pessoa no cenário universal.

Segundo Soares (2002), o organismo internacional é uma instituição que se fundamenta pela regulamentação de ações, de forma cooperativa, das diversas áreas da atividade humana (política, social, humanitária, saúde, educação, economia, segurança, meio ambiente e outras). Existem as Organizações Não Governamentais (ONGs), constituídas por associações motivadas pela vontade de pessoas físicas e/ou jurídicas de direito privado interno de determinado Estado; e as intergovernamentais, que contemplam associações de Estados a partir de tratados e possuem personalidade jurídica internacional diferente dos Estados membros que as compõem e são regidas pelo direito internacional.

Mazzuoli (2012) ressalta que a definição de sujeito de direitos internacionais, na concepção tradicional, compreendia apenas as relações entre os Estados. O entendimento de que as organizações internacionais e os indivíduos também dispõem da condição de sujeitos de direito internacional se deu no século XX, após a segunda guerra mundial<sup>10</sup>. Os novos sujeitos de direito são reflexos da sistematização, de novas regulamentações e da consequente ampliação do direito internacional público.

O caráter de institucionalização do direito internacional público é resultante de um processo histórico, que influencia no estabelecimento de seus contornos sistêmicos. As mudanças do processo de internacionalização econômica, política e cultural acarretaram

---

<sup>10</sup> No próximo tópico, trataremos, mais especificamente, de situar a conjuntura histórica desse momento.

novos desafios para a regulamentação de parâmetros de ordem e unidade do referido direito, e alterações quanto à definição dos sujeitos que o detêm.

No que diz respeito à sistematização do direito internacional público, Varella (2012) salienta que sua organicidade é representada pelos seguintes princípios gerais: igualdade soberana, autonomia, não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados, interdição do recurso à força e solução pacífica de controvérsias, respeito aos direitos humanos e cooperação internacional.

O princípio de igualdade soberana pressupõe que todos os Estados são iguais perante o direito. A autonomia está relacionada ao princípio de não ingerência nos assuntos internos dos Estados, respeitando os interesses particulares de cada um. Os princípios da interdição do recurso à força e da solução pacífica de controvérsias são referentes à resolutividade das diferenças entre os sujeitos de direito internacional por instrumentos pacíficos. O respeito aos direitos humanos significa que todos os Estados devem buscar garantir as suas respectivas proteções. Já o princípio de cooperação internacional, corresponde à ação em conjunto dos Estados, colaborando com o alcance de objetivos comuns estabelecidos (VARELLA, 2012).

O autor descreve, ainda, as características que identificam o direito internacional público: a) inexistência de subordinação dos sujeitos de direito a um Estado; b) inexistência de uma norma constitucional acima das demais e; c) inexistência de atos jurídicos unilaterais obrigatórios. Identifica-se, mediante essas singularidades, que não há um poder soberano acima dos Estados.

No plano internacional, não há autoridade superior. Os Estados organizam-se horizontalmente e devem prontificar-se a proceder de acordo com as normativas estabelecidas, tendo em vista que elas originaram de seu consentimento. “A criação das normas é, assim, obra direta de seus destinatários” (REZEK, 2014, p. 17).

Desse modo, podemos dizer que o direito internacional público consolidou-se por um processo de cooperação interestatal, em que os Estados aceitaram a se submeterem a determinadas normativas gerais, com o anseio de alcançar interesses comuns em relação aos demais membros da sociedade internacional.

Em direito interno as normas são hierarquizadas como se inscrevessem, graficamente, numa pirâmide encabeçada pela lei fundamental. Não há hierarquia entre as normas de direito internacional público, de sorte que só a análise política — de todo independente da lógica jurídica — faz ver um princípio geral, qual o da não-intervenção nos assuntos domésticos de certo Estado. As relações entre o Estado e os indivíduos ou empresas fazem com que toda ordem jurídica interna seja marcada pela idéia da subordinação.

Esse quadro não encontra paralelo na ordem internacional, onde a coordenação é o princípio que preside a convivência organizada de tantas soberanias. (REZEK, 2014, p. 17)

Quando se afirma que a perspectiva de normatização horizontal é um dos aspectos que caracterizam o direito internacional público, não significa dizer que o Estado perde seu poder, pois o mesmo, ao assinar e ratificar qualquer regulamentação do direito internacional, está exercendo uma ação que expressa sua soberania.

Além disso, Portela (2012) destaca que o direito internacional público não se destina apenas à regulamentação das relações internacionais, mas também ao âmbito dos Estados, uma vez que as normas estabelecidas deverão ser efetivadas no plano interno. Assim, as normatizações estatais prevêm regras específicas de aplicação do direito internacional público, que, por sua vez, podem variar de Estado para outro.

A capacidade de compactuar obrigações internacionais está vinculada, dessa maneira, à própria autonomia dos sujeitos de direito internacional e às capacidades de exercer suas competências constitucionais, tanto no âmbito interno quanto externo (FONSECA, 2013).

É importante registrar que, no direito internacional público, não há uma norma fundamental que seja equivalente à carta magna no plano interno de cada Estado. O direito internacional é guiado por documentos com diferentes graus de normatividade, conforme demanda e concordância dos sujeitos.

As prescrições normativas do direito internacional público contemplam diversas fontes, a saber, tratados – oriundos das convenções, que estabelecem regras expressamente reconhecidas pelos Estados; costumes – prova de uma ação geralmente aceita como direito; princípios gerais do direito – que são reconhecidos pelas nações civilizadas; decisões judiciais e as doutrinas<sup>11</sup> de maiores competências de diversas nações, como meio auxiliar para a determinação. Esse rol de fontes do direito foi regulamentado no Estatuto da Corte Internacional da Justiça<sup>12</sup> (REZEK, 2014).

Piovesan (2013) destaca que os tratados constituem, enquanto acordos celebrados e juridicamente obrigatórios, a principal fonte do Direito Internacional. Citando Henkin (1993), a autora afirma que o termo “tratado” é o mais comumente utilizado entre os sujeitos internacionais, mas, além deste, outras denominações são recorrentes, como: “convenção”,

---

<sup>11</sup> Esclareça-se que, embora o estatuto faça referência às decisões e doutrinas de outras nações, ambas não são fontes do direito como tal, mas, sim, são validadas como meios auxiliares na definição do direito aplicável (MAZUOLLI, 2012).

<sup>12</sup> Trata-se do documento que regulamenta as disposições da Corte Internacional de Justiça, estabelecida pela Carta das Nações Unidas, como o órgão judicial principal da ONU (Organização das Nações Unidas).

“pacto”, “protocolo”, “carta”, “convênio”, assim como “acordo internacional”. Alguns termos são usados para conferir solenidade (por exemplo, “pacto” ou “carta”) ou a natureza suplementar do acordo (“protocolo”). Foi com a elaboração da Convenção de Viena, em 1969, que ocorreu a regulação do processo de formação dos tratados internacionais. Porém, essa regulamentação restringiu-se aos tratados firmados entre os Estados.

Se assim é, a primeira regra a ser fixada é a de que os tratados internacionais só se aplicam aos Estados-partes, ou seja, aos Estados que expressamente consentiram em sua adoção. Os tratados não podem criar obrigações para os Estados que neles não consentiram, ao menos que preceitos constantes do tratado tenham sido incorporados pelo costume internacional. Como dispõe a Convenção de Viena: “Todo tratado em vigor é obrigatório em relação às partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé”. Acrescenta o art. 27 da Convenção: “Uma parte não pode invocar disposições de seu direito interno como justificativa para o não cumprimento do tratado”. Consagra-se, assim, o princípio da boa-fé, pelo qual cabe ao Estado conferir plena observância ao tratado de que é parte, na medida em que, no livre exercício de sua soberania, o Estado contraiu obrigações jurídicas no plano internacional. (PIOVESAN, 2013, p. 108)

A autora esclarece, ainda, que os tratados são, por excelência, expressão de consenso, e é apenas por essa via que estes podem criar obrigações legais compactuadas, já que o exercício da soberania do Estado de aceitá-lo implica, necessariamente, em se comprometer a respeitá-lo. A Convenção de Viena registra que o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado pode ser expresso mediante a assinatura, troca de instrumentos constituintes do tratado, ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou através de qualquer outro meio acordado (PIOVESAN, 2013).

No que concerne à sistematização do poder de celebrar tratados, a autora aponta que as exigências constitucionais referentes ao processo de formação destes documentos pode variar conforme critérios estabelecidos por cada Estado. Geralmente, esse processo inicia-se com os atos de negociação, conclusão e assinatura do tratado, que são competências do Poder Executivo.

Porém, a assinatura, nesses moldes, é vulnerável juridicamente e tem um caráter provisório. Por isso, após a assinatura do tratado, o mesmo deve ser apreciado pelo Poder Legislativo e, se aprovado nessa instância, é ratificado pelo Poder Executivo. A ratificação significa a confirmação formal, por um Estado, de suas obrigações definidas pelos tratados. Configura-se no ato jurídico, que estabelece efeitos normativos de obrigatoriedade no plano internacional.

Conforme Amaral Junior (2008), o efeito da avaliação dos tratados pelos parlamentares representa a relevância da articulação dos poderes públicos diante das obrigações internacionais e, dessa forma, descentralizando o poder do Executivo na celebração dos acordos internacionais.

Se o Estado reconhecer a vigência o direito internacional público na ordem interna, mediante cláusula geral de recepção automática plena, o ato de ratificação, além de consolidar a aceitação de um tratado internacional, constitui uma sistemática de incorporação da normativa internacional no plano interno, sem a necessidade de uma norma do direito nacional que a integre ao sistema jurídico. O direito internacional público e o direito interno compõem uma mesma unidade jurídica. Contudo, a recepção automática da norma internacional consiste em uma decisão do Estado, o que, eventualmente, não significa que será aplicada a todos os acordos internacionais celebrados (AMARAL JUNIOR, 2008).

Por outro lado, Mazzuoli (2012) pondera que os tratados internacionais de proteção dos direitos internacionais, com a adoção da ratificação e incorporação automática desses instrumentos, passam a integrar um rol dos direitos constitucionalmente protegidos, ampliando consideravelmente o núcleo jurídico de garantia e proteção dos direitos internacionais públicos.

É válido ressaltar, também, que a essência do tratado corresponde à produção de efeitos jurídicos para as partes que o compartilham. A obrigatoriedade dos tratados decorre do consentimento expreso na adoção de uma conduta preferível. O acolhimento dos princípios definidos em âmbito internacional pelos Estados impõe a responsabilização da concretização desses direitos.

Segundo Maia (2007), as responsabilidades dos Estados são classificadas em obrigações de conduta e resultado. As de conduta impõem a adoção de ações administrativas, legislativas, orçamentárias e outras, objetivando a plena realização dos direitos reconhecidos nos tratados internacionais e implica na implantação de políticas públicas. Já as de resultado, correspondem à adoção de parâmetros e referenciais, para avaliar se as medidas implementadas estão, efetivamente, assegurando a realização do direito garantido.

Tais obrigações têm como conteúdo mínimo: respeitar, proteger e implementar. Ao respeitar, o Estado se compromete a não violar o direito reconhecido. Ao proteger, o Estado defende o cidadão das violações por parte de terceiros, o que faz com que o Estado tenha, muitas vezes, de editar leis. [...] Por fim, o dever de implementar significa que, em muitas situações, é o próprio Estado o responsável pelo atendimento direto do direito, quando o titular não consiga sozinho dele se desincumbir. (MAIA, 2007, p. 89)

Os tratados internacionais consagram parâmetros mínimos que constituem referência obrigatória ao sistema internacional de direitos. Os Estados signatários, ao compartilhá-los, assumem a responsabilidade de proverem os direitos assegurados. Em função das inovações, avanços e desafios contemporâneos, têm-se desencadeado novas discussões relativas aos direitos, fazendo emergir, inclusive, rediscussões de tratados já existentes (TRINDADE, 2002).

Nas últimas décadas do século XX, bem como no início do XXI, as fontes de direito internacional têm sido questionadas, em detrimento do surgimento de novas demandas que emergiram no cenário mundial e as conseqüentes obrigações no plano do direito internacional, como se observa a partir de atos e decisões tomadas no âmbito das organizações regionais, intergovernamentais, supranacionais e internacionais.

Para Varella (2012), essa realidade corresponde ao processo de internacionalização dos direitos, que, à luz das mudanças resultantes da transformação social, econômica, cultural, política e ambiental, têm incorporado novas características, que incidem na definição de fontes normativas, a saber,

[...] a) integração frequente entre os direitos nacionais, o direito de sistemas regionais de integração e o direito internacional; b) multiplicação de fontes normativas, além do Estado-nação; c) multiplicação de instâncias de solução de conflitos fora do Estado; d) inexistência de hierarquia formal entre as normas jurídicas ou entre as instâncias de solução de conflitos; e) acúmulo de lógicas distintas no direito nacional e internacional, cuja interação é impossível com os métodos tradicionais de solução de conflitos de normas ou de jurisdição. Integração frequente entre os direitos nacionais, o direito de sistemas regionais de integração e o direito internacional. (VARELLA, 2012, p. 33)

O autor evidencia a influência do processo de integração regional e multilateral na dinâmica internacional de definição de direitos que envolvem o compartilhamento de normas entre muitos Estados e organizações internacionais, o que se deve à institucionalização da expansão das relações diplomáticas, que, gradualmente, estabelecem espaços de negociação cada vez mais sistematizados.

Os processos de integração vigentes resultam de diversas naturezas. Dentre eles, Varella (2012) destaca os de âmbito global e regionais. Nessa vertente, a Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização Mundial do Comércio (OMC) são exemplos sólidos de institucionalização do processo de integração mundial entre os países, pois ambas as organizações dispõem de uma sistematização de princípios e normas que regem,

institucionalmente, as relações de coexistência e de cooperação entre a maioria dos Estados globais. Já a União Europeia<sup>13</sup>, consiste no sistema de integração regional mais consolidado no que diz respeito à esfera econômica, política, comercial e cultural. Outros processos regionais, ainda que de forma mais lenta, têm avançado no processo de integração, como é o caso do Mercosul e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA).

A cooperação internacional entre os países, a partir de interesses em comum, almeja alcançar objetivos de forma pactuada. Para tanto, definem um sistema institucionalizado de tomada de decisões e estabelecem normas internacionais que regulamentam as respectivas ações. Nesse sentido, o fenômeno de cooperação internacional além de fomentar a participação de novos atores e pautas no cenário internacional, passou a influenciar a agenda de necessidades para o direito internacional público (FONSECA, 2013).

O processo é favorecido, sobretudo, pelos avanços tecnológicos, expansão do comércio internacional, maiores facilidades de transporte, constituição de empresas globais, rapidez com a qual a sociedade civil local e internacional se organiza, constituição dos valores mundiais e crescimento do processo de globalização financeira. Todas essas transformações precisam de um quadro jurídico mais homogêneo. (VARELLA, 2012, p. 40)

Piovesan (2004) argumenta que se os Estados foram, ao longo de muito tempo, protagonistas centrais da ordem internacional, nas últimas décadas, pode-se observar a emergência de novos atores internacionais, como as organizações internacionais, os blocos regionais econômicos, os indivíduos e a sociedade civil internacional. O reflexo desse processo representa o reconhecimento de novas demandas e novos atores na ordem internacional, com a consequente democratização dos instrumentos internacionais de proteção de direitos.

As relações que transcendem as fronteiras mesclam intercâmbios sociais, a globalização da economia mundial e a concomitante construção de espaços regionais de integração, cooperação e coordenação multilateral são os grandes propulsores atuais da regulamentação dos direitos internacionais.

Os processos de internacionalização do direito e aumento da interdependência global conduzem a uma maior integração entre os Estados em diferentes aspectos. Tal processo caminha por duas vertentes: uma regional, outra global. No plano regional, os Estados unem-se a outros Estados próximos onde os avanços na integração são facilitados por

---

<sup>13</sup> Na próxima seção, trataremos especificamente da constituição dos blocos regionais, dentre eles, a União Européia.

diferentes fatores como, por exemplo, a proximidade geográfica, os interesses comuns e as facilidades de integração de estruturas de produção. No plano global, os Estados se unem com dezenas, por vezes bem mais de uma centena de outros Estados para a formulação de processos comuns de integração. (VARELLA, 2012, p. 344)

Na próxima seção, trataremos especificamente da relação entre a globalização e a dinâmica das organizações internacionais e do processo de integração regional dos países. Contudo, foi importante fazer o registro, pois é notória a influência desse fenômeno na expansão da regulamentação dos direitos internacionais, que ocorre em diversas áreas.

Como observamos, o direito internacional público passa a versar sobre regulamentações atinentes a várias áreas de interesse universal, quais sejam, economia, trabalho, meio ambiente, humanitário, financeiro, militar e outros. As ampliações de demandas sociais globais convergem para o aumento da complexidade desse sistema de proteção jurídica.

Trata-se de um processo que acelera em função da expansão da interdependência político-econômica entre os Estados e a ampliação de valores comuns. É preciso, pois, salientar que as relações dos sujeitos internacionais, sobretudo as oriundas dos processos de integração, ainda estão focadas no fortalecimento de relações econômicas. Esse fortalecimento pode ser elemento para a construção de cooperação mais efetiva, objetivando enfrentar, também, os grandes problemas que afetam a população mundial: miséria, analfabetismo, degradação do meio ambiente. Logo, Accioly, Silva e Casella (2012) alertam que, para além do viés comercial, os processos de integração devem considerar aspectos referentes a relevância humana, uma vez que são cruciais para a ampliação e a consequente evolução do direito internacional público.

Xavier Junior e Brandão (2009, p. 95) apontam que o “[...] desafio global contemporâneo no domínio econômico consiste em como influenciar o processo da globalização de tal maneira a eliminar o sofrimento humano, a pobreza, a exploração, a exclusão e a discriminação”. Considerando que a economia representa o principal vetor da globalização, é imprescindível que suas normas reguladoras não violem os demais direitos internacionais públicos, em especial, os direitos humanos.

Conforme Accioly, Silva e Casella (2012), com a emergência dos novos sujeitos e ampliação da agenda global, o direito internacional sofreu transformações profundas no que concerne a sua dimensão conceitual e estrutural, contemplando questões que antes eram tratadas como competências estritamente estatais. Nesse sentido, no caso do direito internacional público, não se agrega somente a dimensão exclusiva das relações entre

sociedades na perspectiva dos estados, mas também das organizações e dos indivíduos no plano internacional.

No século XX, em especial após a década de quarenta, constata-se uma constante mutação de questões que circunscrevem a vida social. A assunção progressiva do direito internacional, no qual o reconhecimento da condição do ser humano como sujeito no plano internacional, expressa-se como um dos principais avanços no âmbito dos direitos (PORTELA, 2012).

Segundo Mazzuoli (2012, p. 164), os direitos humanos representam um dos principais temas do direito internacional contemporâneo. A isso se acrescenta, no contexto do final do século XX e início do XXI em que nos encontramos, “[...] o fato da globalização e o consequente estreitamento das relações internacionais, principalmente em face do assustador alargamento dos meios de comunicação e do crescimento do comércio internacional”.

A questão dos direitos humanos constitui um dos eixos fundamentais da problemática das sociedades contemporâneas. Do plano internacional ao local, das questões globais às da vida cotidiana, os direitos humanos atravessam nossas preocupações, buscas, projetos e sonhos. Afirmados ou negados, exaltados ou violados, eles fazem parte da nossa vida individual, comunitária e coletiva. (CANDAUI, 2012, p. 716)

A proteção e a promoção dos direitos humanos, no entender de Portela (2012), constituem um dos temas principais das relações internacionais da atualidade, sendo pauta de debates sociais, desencadeando, dessa forma, a regulamentação de normativas tanto no âmbito dos Estados, quanto no direito internacional público.

Assim sendo, esse direito deve ser apropriado não como um conjunto normativo para regular a relação entre os Estados, mas como um sistema institucional e normativo internacional, tendo como fim o homem, considerando que o seu papel passa a ser crucial como base institucionalizada de defesa da vida humana, como veremos a seguir.

## **2.2 Internacionalização dos direitos humanos**

À concepção de direitos humanos corresponde uma dimensão de totalidade histórica, sendo, portanto, de representação do gênero humano como categoria irreduzível de direitos. Sem a significação de humanidade, como uma compreensão de matriz universal, “perder-se-iam referências imprescindíveis à própria defesa da condição humana” (BOTO, 2005, p. 781).

Nesse viés, o direito internacional dos direitos humanos consiste no ramo do direito internacional público, que corresponde a um conjunto normativo que visa a assegurar a proteção jurídica dos direitos da pessoa humana em caráter universal, independente de qualquer que seja sua condição.

Os direitos humanos são direitos históricos, originados em determinadas circunstâncias e caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades, contra velhos poderes instituídos. Foram nascidos de modo gradual, construídos em diferentes momentos da história. Os direitos do homem se modificaram “[...] e continua[m] a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc.” (BOBBIO, 1992, p. 13).

Nessa direção, Perez-Luño (2010) salienta que os direitos humanos, ao longo da história, se concretizaram a partir de reivindicações de dignidade, liberdade e igualdade. Esse movimento estabeleceu um conjunto de instituições que objetivaram assegurar o reconhecimento positivo dos direitos humanos, no plano nacional e internacional.

Mazzuoli (2012) enfatiza que a gênese histórica de proteção dos direitos humanos está circunscrita nas lutas sociais empreendidas a partir da Revolução Francesa<sup>14</sup>, que resultaram na fundamentação dos chamados direitos civis e políticos. Com a era industrial e o nascimento do proletariado, evidenciou-se uma busca mais incisiva em prol dos chamados direitos sociais<sup>15</sup>.

As concepções dos direitos dos homens, presentes ao longo da história, se relacionam com as três ideias defendidas na Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Benevides (2007) afirma que as estruturas jurídicas foram delineadas por momentos que, para alguns autores, representam gerações e/ou dimensões do direito do homem, que se relacionam com os referidos princípios.

Nessa perspectiva, a autora esclarece que os direitos da liberdade representam a primeira geração e correspondem aos direitos civis e políticos; já os da segunda geração são identificados pelos direitos sociais, cujo princípio é igualdade; e, por fim, os da terceira

---

<sup>14</sup> A Revolução Francesa consagrou os direitos da pessoa em documentos como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e as Constituições de 1791 e 1793, que reconheceram expressamente a liberdade e igualdade inerentes ao ser humano. Esse momento histórico aos direitos humanos foi reconhecido e denominado como o período dos “direitos da liberdade” (PORTELA, 2012).

<sup>15</sup> Compreender o direito a partir de uma perspectiva histórica não significa considerar que o seu surgimento se deu em caráter sucessivo, mas, sim, de forma concomitante. Nesse sentido, Portela (2012) alerta para que não se incorra no risco de fazer uma leitura enviesada, hierarquizada e fragmentada da constituição dos direitos humanos.

geração tem como base a solidariedade/fraternidade e são chamados direitos de paz, desenvolvimento, humanitários, democracia e outros.

Lafer (1995) enfatiza que o surgimento dos direitos humanos resultou de um processo histórico de concepções centradas nos conceitos de dignidade e da universalidade. A concepção de direitos fundamentais está atrelada ao contexto de afirmação do Estado-Nação.

Uma vez vinculados ao Estado-Nação, os direitos fundamentais do homem acabaram sendo relegados ao plano nacional. Logo, a compreensão de que os direitos humanos deveriam ser objeto próprio de uma regulação internacional, na perspectiva da universalização, situa-se como um movimento extremamente recente, só apresentando delineamentos mais concretos no século XX.

O direito internacional dos direitos humanos, no entender de Piovesan (2013), teve como precedentes o surgimento da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho. Criada após a Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações objetivava promover a cooperação, paz e segurança internacional. A sua convenção estabeleceu previsões imprecisas referentes aos direitos humanos, que eram voltadas ao sistema das minorias e ao compromisso dos Estados em assegurar condições justas e dignas de trabalho. Ademais, a convenção não contou com uma efetiva aceitação das nações. Tendo sua origem também após a Primeira Guerra Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) buscava promover padrões internacionais de condições de trabalho mais justas.

Conforme Mazzuoli (2012), ambas as instituições contribuíram para o processo de internacionalização dos direitos humanos, tendo em vista que normatizaram parâmetros universais mínimos, para fixar objetivos em prol da manutenção da paz, segurança mundial e para o estabelecimento de conceitos relativos a condições de trabalho mais dignas.

Entretanto, a concepção contemporânea da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos só foi assegurada a partir de 1948, com a Declaração Universal, como resposta aos registros de atrocidades contra a humanidade na Segunda Guerra Mundial, no qual o próprio Estado se configurou como o principal violador de direitos. A referida guerra teve o nazismo<sup>16</sup> como protagonista, fato que deixou um legado de destruição, resultando, em números absolutos, no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração e com a morte de 11 milhões delas (PIOVESAN, 2005).

---

<sup>16</sup> De acordo com Hobsbawm (2006), o nazismo representa um fenômeno histórico de difícil análise racional. Comandado por um ditador, o regime de governo era calcado por uma ideologia absolutamente repulsiva de ódio racial, que proclamava o predomínio de uma "raça superior", denominada como raça ariana.

Esse regime de governo condicionou a titularidade de sujeitos de direitos àqueles pertencentes a uma determinada raça. Cabe ressaltar que a ascensão do nazismo ao poder ocorreu dentro da legalidade. Seu ordenamento jurídico foi positivado para promover formalmente o massacre humano. Arendt (1989) argumenta que em regimes totalitaristas, os seres humanos são supérfluos e descartáveis para a sociedade, o que ilustra uma visão na contramão da concepção de valoração da pessoa humana de legitimidade jurídica.

A proporção destrutiva da Segunda Guerra Mundial, que demonstrou a ameaça do potencial de extermínio da humanidade, evidenciado pelos milhares de mortes ocorridas após o lançamento das bombas atômicas nas cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, fez emergir, com urgência, a necessidade do debate e reflexão sobre os destinos da humanidade.

O esforço de reconstrução dos direitos humanos para orientar a sociedade internacional, sob o prisma de um referencial ético, tornava-se um imperativo frente à cristalizada lógica da barbárie, destruição e da condição de descartabilidade da pessoa registrados na Segunda Guerra Mundial. Esse momento histórico simbolizou a ruptura com relação aos direitos humanos. Já o seu fim teve a conotação de esperanças na reconstrução desses direitos. Por isso, Piovesan (2005) esclarece que a proteção dos direitos humanos não pode se limitar ao domínio reservado do Estado, pois é de interesse internacional. Esse entendimento, por sua vez, denota dois importantes desdobramentos:

1<sup>a</sup>) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, transita-se de uma concepção “hobbesiana” de soberania centrada no Estado para uma concepção “kantiana” de soberania centrada na cidadania universal; 2<sup>a</sup>) A cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de direito. Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania. (PIOVESAN, 2013, p. 8)

Os direitos nacionais estavam restritos à esfera de poder de um determinado governo, o desencadeava a condição de o indivíduo estar, estritamente, imbuído da tutela do Estado. Essa realidade alijava o caráter universal dos direitos do homem. Logo, os apátridas e minorias étnicas se encontravam à margem de qualquer direito, não dispendo de nenhuma autoridade para protegê-los. Por essa razão, Arendt (1989) destaca que ter direitos é um direito fundamental de cada indivíduo. O direito a ter direitos passou a ser o referencial do processo de internacionalização dos direitos humanos.

Assim sendo, os direitos humanos tornaram-se focos de atenção. Eram resultados de uma preocupação legítima de âmbito internacional, em que não se podia admitir que o Estado tratasse seus cidadãos de maneira desumana, sem sofrer qualquer sanção na arena internacional. Frente a esse cenário, houve um consenso global de que os direitos humanos deveriam constituir compromissos dos Estados, visando a assegurar a dignidade humana e, com isso, inibir a organização de Estados autoritários e totalitários, que configuravam ameaças à humanidade. Tratava-se, neste sentido, de delinear um sistema normativo internacional de proteção dos direitos humanos e de estabelecer limites ao poder estatal (PIOVESAN, 2013).

A criação da ONU, em 1945, foi um decisivo momento histórico para a implantação dos direitos internacionais dos direitos humanos<sup>17</sup>. Sua materialização representou a cooperação universal em prol do compromisso dos Estados de ratificação de obrigações no plano internacional. Piovesan (2013) afirma que o surgimento da ONU demarcou a criação de uma nova ordem mundial, que estabeleceu um novo modelo de conduta nas relações entre os sujeitos internacionais, com preocupações que contemplam, inclusive no contexto atual, a promoção da paz e segurança; cooperação no plano econômico, social e cultural; adoção de um referencial de saúde; e a proteção internacional dos direitos humanos.

Babinski (2010) reitera que a ONU pode ser considerada o marco inicial preponderante do regime internacional de proteção dos direitos humanos. No ano seguinte a sua criação, em 1946, ocorreu a oficialização da Comissão de Direitos Humanos, órgão da entidade responsável, naquele momento, em elaborar um documento que registrasse os anseios universais de maior aproximação política, jurídica e econômica entre os povos.

Nessa vertente, na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>18</sup> se consolidou como um divisor de águas para a história da humanidade, ao oficializar um consenso internacional de valores universais a

---

<sup>17</sup> É importante destacar que, conforme Piovesan (2013, p. 76), o Direito Internacional dos Direitos Humanos “[...] apresenta um caráter específico e especial, que o distingue do Direito Internacional público em geral. Enquanto este busca tradicionalmente disciplinar relações de reciprocidade e equilíbrio entre Estados, por meio de negociações e concessões recíprocas que visam ao interesse dos próprios Estados pactuantes, o Direito Internacional dos Direitos Humanos objetiva garantir o exercício dos direitos da pessoa humana”. É, portanto, necessário esclarecer que este trabalho não se propõe a discutir a relação entre o direito internacional público e o direito internacional dos direitos humanos.

<sup>18</sup> “A Declaração Universal não é um tratado. Foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas sob a forma de resolução, que, por sua vez, não apresenta força de lei. O propósito da Declaração, como proclama seu preâmbulo, é promover o reconhecimento universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Por isso, a Declaração Universal tem sido concebida como a interpretação autorizada da expressão ‘direitos humanos’, constante da Carta das Nações Unidas, apresentando, por esse motivo, força jurídica vinculante. Os Estados membros das Nações Unidas têm, assim, a obrigação de promover o respeito e a observância universal dos direitos proclamados pela Declaração” (PIOVESAN, 2013, p. 208).

serem seguidos pelos Estados. Foi consagrada como um conjunto de direitos, com o objetivo de garantir o desenvolvimento do ser humano.

Gama (2012) deixa claro que, com a criação da ONU, estabeleceu-se uma instância de regulação e relação interestatal. Já a Declaração Universal dos Direitos Humanos consolidou a regulação e relação Estados-indivíduos universalmente, inaugurando, assim, o processo de normatização do direito internacional dos direitos humanos.

A Carta das Nações Unidas de 1945 consolida, assim, o movimento de internacionalização dos direitos humanos, a partir do consenso de Estados que elevam a promoção desses direitos a propósito e finalidade das Nações Unidas. Definitivamente, a relação de um Estado com seus nacionais passa a ser uma problemática internacional, objeto de instituições internacionais e do Direito Internacional. (PIOVESAN, 2013, p. 200)

No preâmbulo da declaração, é destacado o reconhecimento dos direitos fundamentais do homem: o valor do ser humano, sua dignidade, seus direitos iguais e inalienáveis, como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo. Portanto, seu lastro axiológico deu ênfase aos princípios da igualdade, liberdade, inalienabilidade, universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

Para Gama (2012), a universalidade do direito na declaração remete ao seu caráter positivo, ao legitimar que os destinatários são todos os homens. Já a característica de positividade valida a projeção de que os direitos não devem apenas ser proclamados, mas efetivamente protegidos. Esses princípios estão sendo reafirmados desde a regulamentação da Declaração. Sua definição bem como o reforço de sua necessidade ao longo da história são aspectos necessários para a compreensão do reconhecimento dos direitos fundamentais de todos os homens.

O segundo artigo reitera o âmbito universal da declaração, ao estabelecer que toda pessoa tem a capacidade de usufruir de direitos e liberdades, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Dessa forma, o documento reconhece o homem enquanto razão de ser dos Estados.

Ao todo, são 30 artigos que compõem a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e fixam direitos pessoais, judiciais, civis, subsistência, econômicos, sociais e políticos. A partir desse documento, Mazzuoli (2012, p. 160) afirma que os direitos humanos passaram a dispor de três princípios basilares: a) da inviolabilidade, que remete à concepção de que não se pode impor sacrifícios a um indivíduo, em razão de que tais sacrifícios podem desencadear-

se em benefícios a outras pessoas; b) da autonomia, que advoga em prol de toda pessoa ser livre para a realização de qualquer conduta, desde que seus atos não prejudiquem terceiros; e c) o da dignidade, que corresponde ao “[...] núcleo essencial de todos os demais direitos fundamentais do cidadão, por meio do qual todas as pessoas devem ser tratadas e julgadas de acordo com os seus atos”.

A universalização dos direitos humanos se consolidou mediante uma lenta conquista, que, segundo Bobbio (1992), perpassa as seguintes fases: a primeira se apropria de uma perspectiva filosófica e advoga que o homem tem direito por natureza e não podem ser subtraídos por ninguém; já na segunda, a legislação passa a nortear a compreensão dos direitos à vida, liberdade, igualdade, propriedade e segurança, porém essa regulamentação reporta-se somente ao âmbito do Estado, constituindo-se apenas em direitos dos cidadãos. Nesse momento, os direitos humanos avançam na concreticidade, mas recuam na universalidade. Em razão disso, a terceira fase, representada pela adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em 1948, tornou-se um marco, pois legitimou a titularidade dos direitos a todos os homens, não apenas os cidadãos dos Estados.

Nessa direção, o autor destaca que este documento encerra um ciclo evolutivo histórico, marcado desde a origem da positivação dos direitos humanos. Contém no seu gene a síntese de um movimento dialético, que se originou pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigurou-se na particularidade concreta dos direitos positivos e se encontra na regulamentação da universalidade.

Somente depois da Declaração Universal é que podemos ter a certeza histórica de que a humanidade – toda humanidade – partilha alguns valores comuns; e podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens. (BOBBIO, 1992, p. 28)

A Declaração Universal dos direitos humanos validou a afirmação dos direitos no âmbito universal – os destinatários dos princípios nela estabelecidos não se restringem apenas aos cidadãos deste ou daquele Estado, mas referem-se a todos os homens – e de sua positivação, no sentido de que põe em movimento um processo “[...] cujo final, os direitos do homem, deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos, até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado” (BOBBIO, 1992, p. 30).

Para o autor, a Declaração Universal dos Direitos do Homem é a representação da única prova de que um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido. Essa prova é ilustrada pelo consenso geral acerca da sua validade. Deve ser entendida como o primeiro passo na busca da ampliação e interpretação dos direitos humanos.

Piovesan (2005) ressalta que a Declaração inovou o arcabouço dos direitos humanos, ao consolidar sua concepção contemporânea: a universalidade e indivisibilidade desses direitos. A universalidade remete a sua extensão global, na qual a condição de ser humano passa a ser requisito único da titularidade de direito; já a indivisibilidade refere-se à conjugação dos direitos civis e políticos ao catálogo dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Com efeito, no exercício da soberania, os Estados que assinam os documentos internacionais, aceitam as obrigações decorrentes desse ato, passando, então, a se submeter à autoridade da instituição internacional, tendo em vista a tutela e fiscalização dos direitos humanos no seu respectivo território. Sob esse prisma, “[...] a violação de direitos humanos constantes dos tratados, por significar desrespeito a obrigações internacionais, é matéria de legítimo e autêntico interesse internacional, o que vem a flexibilizar a noção tradicional de soberania nacional” (PIOVESAN, 2013, p. 67).

Na compreensão da autora, o processo de universalização dos direitos humanos garantiu a formação de um sistema normativo global. Esse sistema é composto por tratados internacionais, que estabeleceram parâmetros formais de proteção dos direitos humanos, compartilhado pelos Estados signatários, dentre os quais, podemos destacar: Pacto Internacional dos direitos civis e políticos; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção contra a Tortura; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

O elevado número de Estados-partes desses tratados simbolizou o grau de consenso internacional concernente aos direitos humanos. Esses acordos referendam os dispositivos previstos na Declaração Universal e correspondem, assim, a um conjunto de instrumentos normativos de proteção internacional.

Em 1993, após mais de quarenta anos da promulgação da Declaração Universal, na Conferência Mundial de Direitos Humanos, foi oficializada a Declaração e Programa de Ação de Viena. Com o intuito de fortalecer, reafirmar e consagrar o compromisso universal instituído pela declaração de 1948, esse documento reiterou a necessidade de ampliação e

eficácia dos mecanismos de proteção dos direitos humanos. Nele foi reafirmada a legitimidade dos direitos humanos à tutela internacional e, por sua vez, restringindo a soberania estatal no que tange as violações dos direitos humanos.

O inciso cinco do referido documento destaca que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, devendo ser considerados pela comunidade internacional de forma igualitária e respeitando as especificidades nacionais e regionais. Logo, os Estados devem ser incumbidos, independente dos seus sistemas econômicos, políticos e culturais a promover e assegurar todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

Mazzuoli (2012) assegura que a Declaração e Programa de Ação de Viena, embora tenha revigorado as diretrizes estabelecidas pela Declaração Universal, apresentou novos princípios, quais sejam, o da indivisibilidade, pois os direitos humanos não se sucedem em gerações, mas se acumulam e fortalecem ao longo do tempo; da interdependência, em que os direitos se convergem em uma relação de dependência; e da inter-relacionariedade, segundo o qual os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos não devem ser compreendidos de forma dicotômica, e, sim, interagir em prol da garantia e efetividade.

A Conferência reconheceu a legitimidade da preocupação internacional com a proteção e promoção dos direitos humanos. Sua realização se deslocou de conferências anteriores, pois previu a formulação de programas de cooperação, planos de ação, procedimentos de monitoramento internacional e de responsabilização pelas violações dos direitos. Lafer (1995) pondera que o significado maior da Conferência de Viena sustenta-se na elaboração de diretrizes mais precisas na área dos direitos humanos, visando à implementação de um sistema que contemple a subordinação das soberanias aos princípios universais, representados pelos direitos humanos.

Além disso, Piovesan (2013) apresenta um dado importante sobre o impacto da Declaração de Viena. A Declaração de 1948 foi adotada pelo voto de apenas 56 Estados; já a de 1993 foi consensual e envolveu a participação de 171 Estados. Esse número é um indicativo expressivo do caráter universal do compromisso com os direitos humanos.

Outro momento relevante na consolidação dos direitos internacionais dos direitos humanos ocorreu em 2006, com a criação do Conselho de Direitos Humanos na Assembléia Geral das Nações Unidas. Trata-se do órgão vinculado à ONU que tem o papel de atuar diretamente na promoção universal dos referidos direitos, conduzindo suas ações pelos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não-seletividade (NADER, 2007).

Esses instrumentos representam as bases do sistema internacional de proteção de direitos humanos. Instituídos como parâmetros universais, são códigos comuns para a ação dos Estados na promoção e proteção dos direitos humanos. De acordo com Piovesan (2013), os tratados internacionais atribuem um caráter objetivo das obrigações dos seus dispositivos, sobrepondo, dessa forma, a independência de interpretações subjetivas atribuídas pelas normativas nacionais.

Desse modo, os conceitos e termos consagrados nas convenções internacionais dispõem de um sentido autônomo, o que contribui para que prevaleça sua natureza positiva de obrigações voltadas à proteção dos direitos humanos. Os Estados signatários, à medida que assinam os tratados, assumem o compromisso das obrigações internacionais, que representam a aplicação das normas estabelecidas, no âmbito de seus respectivos ordenamentos jurídicos internos.

Contudo, Lafer (1995) esclarece que o sistema de direitos internacionais dos direitos não pode ser assimilado como sinônimo de estado supranacional, mas como uma instância normativa, que desempenha a função de interposição e de legitimação de compromissos cooperativos, fruto de orientações e negociações entre os Estados signatários.

Nessa direção, Piovesan (2013) pondera que as regulamentações do direito internacional dos direitos humanos não substituem as normativas nacionais, pois se situam na condição de subsidiar e complementar o direito nacional, no sentido de permitir que sejam superadas suas eventuais omissões e limitações. Assim sendo, corresponde à natureza subsidiária, constituindo garantia adicional a sua proteção.

A proteção dos direitos é obrigação de todo Estado em sua relação com a comunidade internacional, sendo que cada Estado tem, internamente, o interesse jurídico de proteger os direitos humanos de seus cidadãos, uma faceta da exteriorização do poder soberano do Estado, instituído pelo povo. (TAIAR, 2009, p. 14)

Trindade (2002) adverte que a natureza subsidiária não reduz a dimensão e relevância das normativas internacionais de proteção dos direitos humanos. Para o autor, tanto o direito interno quanto o internacional são dotados de personalidade e capacidade jurídicas próprias e devem caminhar juntos, na perspectiva de reconhecer, promover e proteger os direitos humanos. Amaral Junior (2008) salienta que ambos os ordenamentos, internacional e nacional, devem associar-se no intuito de fornecer a mais ampla proteção aos direitos humanos.

Para Portela (2012), a regulamentação de instrumentos universais simbolizou a mais significativa expressão do movimento de internacionalização dos direitos humanos e funcionam baseados fortemente na cooperação entre os membros da sociedade internacional. Mas, além do sistema global, há também os sistemas regionais, que reforçam a proteção dos direitos humanos, ao resguardarem as respectivas particularidades do plano continental, dentre os quais, destacam-se o Europeu e Americano.

Como se restringem a um número menor de membros participantes, em comparação ao contexto universal, os sistemas continentais detêm de maior facilidade. Os sistemas se complementam e somam-se aos sistemas regionais e nacionais de proteção dos direitos humanos, propiciando, assim, maior perspectiva de internalização e efetivação (PORTELA, 2012).

Ao incorporar os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos no direito regional e interno, são assegurados os reforços da garantia dos direitos fundamentais do homem. Por isso, Piovesan (2013) afirma que os sistemas global, regional e nacional não são dicotômicos, mas, sim, complementares, uma vez que sua sintonização fortalece o arcabouço jurídico de garantia dos direitos humanos.

Evidencia-se, no campo dos direitos humanos, a ampliação de sua enunciação e o direcionamento das esferas de sua efetivação, não mais restritos aos Estados, mas também dimensionados no plano regional, continental e, sobretudo, internacional. Logo, esse processo de ampliação das normatizações de proteção dos direitos humanos foi resultado de incessantes lutas históricas e referendada em tratados, cuja construção foi resultante de um lento e gradual processo de internacionalização e universalização (MAZZUOLI, 2012).

O Direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca obter um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de *ordre public* em defesa de interesses superiores, da realização da justiça. É o direito de proteção dos mais fracos e vulneráveis, cujos avanços em sua evolução histórica se têm devido em grande parte à mobilização da sociedade civil contra todos os tipos de dominação, exclusão e repressão. (PIOVESAN, 2013, p. 57)

O reconhecimento internacional dos direitos humanos representou um marco histórico para a humanidade, ao priorizar a concepção dos pressupostos de proteção universal da dignidade humana. A condição de ser um sujeito de direitos no plano internacional reitera a

importância da promoção dos direitos do ser humano, independente de sua localização geográfica.

Embora a preocupação de evitar guerras, manter a paz e a segurança mundial tenham sido expressivamente decisivas para a criação de um ordenamento de proteção internacional dos direitos humanos, Mazzuoli (2012) aponta uma nova agenda da sociedade internacional, oriunda de emergentes reivindicações, que combinam formas de cooperação econômica, social, política e educacional, associadas à promoção dos direitos humanos.

Portela (2012) também salienta que a nova agenda internacional, decorrente das crescentes transformações da vida social, em virtude do processo de globalização econômica e do conseqüente estreitamento de relações internacionais, tem feito emergir uma ampliação considerável do escopo dos direitos humanos, abrangendo áreas como o meio ambiente e o comércio internacional, naquilo em que se relacionam com a dignidade humana.

Evidenciamos, então, que os direitos humanos resultaram de incessantes conquistas históricas dos homens e, por esta natureza, não estão inacabados e, muito menos, terminados. Ao acompanharem as transformações sociais, estão em constante processo de metamorfose, sendo ampliados e aprofundados.

Segundo Bobbio (1992), diante das transformações sociais que atravessam o nosso tempo, o reconhecimento dos direitos humanos constitui um registro significativo, na perspectiva da construção de sociedades humanas. Por isso, o autor defende a progressiva e gradual democratização efetiva desses direitos, destacando que tal propósito somente poderá ser materializado pelo crivo da sua consagração. Assim sendo, o maior obstáculo dos direitos humanos não é mais sua fundamentação, mas, sobretudo, sua proteção.

Nessa direção, Mazzuoli (2012) frisa que além de garantir e aglutinar novos direitos, há a necessidade de implementar e efetivar os já reconhecidos. Para o autor, é substancial que além do sistema global de proteção dos direitos humanos, os sistemas regionais e nacionais não só ratifiquem as normativas internacionais, como também consolidem uma sistemática de monitoramento da efetivação desses direitos.

Diante disso, podemos afirmar que a universalização dos direitos humanos, dentre eles, o direito à educação, demanda uma proteção que não pode ser demarcada por fronteiras do Estado-nação e de suas especificidades políticas, jurídicas e econômicas. Vejamos, então, os ordenamentos jurídicos internacionais e regionais que reconhecem o direito à educação.

### 2.3 Educação como um direito humano

A compreensão da educação como um direito sempre esteve relacionada à própria evolução dos direitos humanos. Desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no século XVIII, no contexto da Revolução Francesa, a educação foi referenciada como uma necessidade de todos e deveria estar, indistintamente, ao alcance dos cidadãos (CURY, 2002).

De acordo com Dias (2007), a educação não se caracteriza apenas como um direito em si, mas, fundamentalmente, trata-se de um elemento constitutivo da pessoa humana. Machado e Oliveira (2001) enfatizam que além de ser um direito social, a educação é um pré-requisito para usufruir-se dos demais direitos civis, políticos e sociais. Trata-se, pois, de um componente básico dos direitos humanos.

A magnitude da educação é assim reconhecida por envolver todas as dimensões do ser humano: o *singulus*, o *civis*, e o *socius*. O *singulus*, por pertencer ao indivíduo como tal, o *civis*, por envolver a participação nos destinos de sua comunidade, e o *socius*, por significar a igualdade básica entre todos os homens. (CURY, 2002, p. 254)

No entender de Benevides (2007), o reconhecimento da educação como um direito humano demonstra a sua importância enquanto aspecto fundamental para a promoção da dignidade humana, em especial, pelo seu caráter de imprescindibilidade para o exercício da cidadania. A dignidade da pessoa humana constitui valor crucial para a natureza e progressividade dos direitos humanos. Desse modo, o seu reconhecimento deve ser garantido pelas diretrizes capazes de promovê-los.

A definição da educação como um direito humano fundamental compreende que sua proteção tem uma dimensão que ultrapassa a consideração dos interesses meramente individuais. Embora a educação represente um meio de inserção no mundo e, conseqüentemente, um bem individual, para a sociedade em que ela se efetiva, sua caracterização representa um bem comum, visto que assegura a continuidade de um modo de vida (DUARTE, 2007).

O reconhecimento do direito à educação legitima a concepção de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. O acesso a esse bem fomenta no indivíduo a capacidade de se apoderar de padrões cognitivos e formativos, que serão decisivos para a ampliação das possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar com a sua transformação (CURY, 2007).

O autor assevera que a educação básica é um direito insubstituível do homem, devendo ser assegurado gratuitamente, como modo de possibilitar seu acesso a todos. Por essa razão, o direito à educação escolar situa-se no âmbito de uma perspectiva mais ampla dos direitos do homem.

Uma vez que a caracterização dos direitos humanos perpassa a universalidade, indivisibilidade e interdependência, ao certificar o direito de todas as pessoas à educação, está-se, também, garantindo a base para a implementação de todo o conjunto de direitos humanos.

Para Bobbio (1992, p. 79-80), a existência de um direito implica sempre a existência de um sistema normativo, “[...] onde por ‘existência’ deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação”.

O direito à educação, juridicamente, é reconhecido no cenário internacional, tendo como principal marco, no contexto contemporâneo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seus trinta artigos, registra os direitos considerados humanos, dentre eles, o educacional. No preâmbulo do documento, é evidenciada a necessidade da promoção da educação.

Como ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades e por promover, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação universais e efetivos tanto entre as populações dos próprios Estados membros, como entre as dos territórios colocados sob a sua jurisdição. (ONU, 1948)

O documento proclama a educação como um instrumento promotor de conquistas progressivas comuns para todos os povos e nações e, portanto, deve ser protegido pelo ordenamento tanto de âmbito nacional, quanto de âmbito internacional. A educação é tratada especificamente no artigo 26.

Artigo 26º - 1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito. 2 - A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e

das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz. 3 - Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos. (ONU, 1948)

Conforme Claude (2005), a noção de desenvolvimento pleno da personalidade firma-se como um fio temático que percorre toda a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Seu significado expressa a consolidação de um conceito holístico da natureza humana, que está relacionado ao entendimento de que os seres humanos devem ser reconhecidos como essencialmente livres, sociais, potencialmente instruídos e capazes de participar de tomadas de decisão fundamentais.

A educação não pode ser entendida apenas como uma propriedade individual, mas pertencente à essência humana e, conseqüentemente, a toda a sociedade. Segundo Duarte (2007), sua titularidade não está limitada ao indivíduo singularmente, mas contempla os interesses de grupos sociais e de suas futuras gerações. Por isso, o reconhecimento expresso da universalidade dessa categoria de direitos.

O direito à educação, reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi reafirmado em 1959 na Declaração Universal dos Direitos das Crianças. Nesse documento, foram estabelecidos dez princípios que visam o desenvolvimento da infância. O sétimo princípio certifica que a criança tem direito a receber educação escolar gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. “Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral” (UNICEF, 1959).

A Declaração dos Direitos da Criança especifica, no plano normativo, que a criança é um sujeito detentor de direitos. O documento objetivou, a partir da definição de princípios, nortear a ação dos Estados, pais e sociedade na consecução de uma infância em melhores condições. O texto ressalta a finalidade da educação nesse processo. Com efeito, a referida Declaração não dispõe de força vinculante típica dos tratados internacionais, servindo como diretriz para a atuação dos Estados (BABINSKI, 2010).

Os preceitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos também foram reafirmados em dois documentos<sup>19</sup>, em 1966: no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e

---

<sup>19</sup> A guerra fria influenciou no contexto político e econômico do período. Dessa forma, não foi possível consignar um rol de direitos que contemplasse o posicionamento dos dois blocos em um único documento, considerando os interesses distintos e demarcados pelo embate. Nesse sentido, Marrul (2002, p. 44) ressalta que os dois pactos ilustram a conjuntura histórica delimitada pelas disputadas ideológicas. “O bloco socialista defendia a primazia dos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais exigiam obrigações positivas do

Políticos e no Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais. Este último trata especificamente da educação, conforme artigos 13 e 14.

13 - Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Artigo 14 - Todo Estados-partes no presente Pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou território sob a sua jurisdição a obrigatoriedade ou a gratuidade da educação primária. (ONU, 1966)

Denota-se que o fio temático presente em ambos os artigos demonstra o papel significativo da educação, ao propiciar bases ao desenvolvimento humano e projetando-o para possibilitar o usufruto da condição de liberdade e instrução, de inserção social e promoção da paz e tolerância. O documento também estabelece a necessidade dos Estados garantirem legalmente a educação fundamental gratuita e obrigatória.

É importante registrar que, para além das categorias de direitos tratados nos pactos, há que se considerar o aspecto relativo a sua efetivação. Enquanto o Pacto Internacional dos Direitos Civis e políticos dispõe da condição de autoaplicação e é passível de cobrança imediata, o Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais é pragmático e demanda realização progressiva. Por conseguinte, o acolhimento dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano interno não corresponde a sua efetiva garantia, uma vez que são direitos condicionados à atuação do Estado (PIOVESAN, 2013).

Duarte (2007) chama atenção para o reconhecimento da progressividade da categoria de direitos expressa no documento, o que pode desencadear a omissão revestida pela morosidade. No artigo dois, alínea um, do referido Pacto, é estabelecido que, ao pactuar compromissos, os Estados também se comprometam em adotar ações que visem assegurar, progressivamente e por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos. O emprego do termo contribui para um entendimento de redução do peso do direito, pois o progressivo pode induzir postergação, o que tende a representar incerteza na efetivação do direito legitimado.

---

Estado. [...] O bloco capitalista defendia maior importância dos direitos civis e políticos representados por aqueles de aplicação imediata que exigiam uma obrigação de abstenção do Estado”.

A ONU posicionou-se frente ao termo empregado no Pacto. No Comentário Geral n. 3, de 1990, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>20</sup> da entidade, é apresentada a interpretação oficial sobre a natureza das obrigações dos Estados-partes.

O conceito de progressividade indica que a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, de modo geral, não poderá ser atingida em um curto período de tempo. Entretanto, para o Comitê, a progressividade não deve ser interpretada como uma forma de esvaziar a obrigação de conteúdo substantivo. Ela seria apenas uma forma de levar em conta a realidade do mundo concreto e as dificuldades envolvidas no que concerne à tarefa de assegurar a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, a expressão deve ser iluminada pelo objetivo geral ou razão de ser do Pacto, qual seja, o estabelecimento de obrigações claras para os Estados-partes, visando à plena realização dos direitos ali mencionados. De acordo com a própria ONU, portanto, o Pacto impõe, de fato, aos Estados, a obrigação de mover-se efetiva e prontamente em direção àquele objetivo. (DUARTE, 2007, p. 698)

Ainda de acordo com a autora, o Comitê ressalta que a progressividade da realização dos direitos proclamados no Pacto obriga o Estado a tomar medidas concretas a curto espaço, em direção às obrigações pactuadas, ainda que os resultados da efetiva implementação do direito ocorram em longo prazo.

A progressividade, dessa forma, caracteriza-se como um mecanismo que busca impedir a retirada dos direitos, o que resulta na cláusula de proibição do retrocesso social, como também na proibição da inação ou omissão, visto que é vedado ao Estado o retrocesso e/ou inércia na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, bem como o educacional (PIOVESAN, 2013).

A noção de progressividade dos direitos não deve ser interpretada com a possibilidade de sua postergação e não aplicação. A progressividade não pode ser um obstáculo à efetivação dos direitos, mas, sim, ser compreendida como um aspecto que considera as especificidades econômicas, sociais, políticas e culturais de cada Estado, tendo em vista que esses fatores intervêm nos prazos de execução, como podemos observar no parágrafo nove do Comentário Geral n. 3 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

O fato de a realização ao longo do tempo ou, em outras palavras, progressivamente, ser prevista no Pacto, não deve ser mal interpretada como excluindo a obrigação de todo um conteúdo que dê significado. De um lado, a frase demonstra a necessidade de flexibilidade, refletindo situações

---

<sup>20</sup> O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi instituído pela ONU em 1985, com a finalidade de monitorar e prestar assistência para o cumprimento de suas obrigações previstas no Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais (PIOVESAN, 2013).

concretas do mundo real e as dificuldades que envolve cada país, no sentido de assegurar plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, a expressão deve ser lida à luz do objetivo global. A verdadeira razão de ser do Pacto é estabelecer obrigações claras para os Estados-partes no que diz respeito a plena realização dos direitos em questão. (ONU, 1990)

Como assevera Duarte (2007, p. 701), os Estados não podem, de um dia para o outro, implementar de forma integral os direitos previstos no Pacto. Por outro lado, isso não significa que não devam agir prontamente, utilizando o máximo de recursos disponíveis, “[...] sempre em direção aos parâmetros internacionalmente estabelecidos, em evolução ascendente contínua. Não é possível retroagir. Esse é o sentido da progressividade”.

Piovesan (2013) aponta que os Estados, portanto, devem assegurar um núcleo essencial relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais foram estabelecidos pelo Comitê como núcleo elementar obrigatório. O dever de garantir o mínimo essencial tem como fonte o princípio da dignidade humana, o que demanda o caráter de prioridade.

Para Duarte (2007, p. 701), o núcleo mínimo obrigatório é relevante, também, para ser um parâmetro de avaliação no cumprimento das obrigações. “Assim, diante de recursos escassos, o Estado deverá demonstrar que empenhou todos os esforços para utilizar os recursos disponíveis, tendo em vista, no mínimo, a satisfação daquilo que foi eleito como prioritário, ou seja, suas obrigações mínimas essenciais”.

Nessa perspectiva, com o intuito de monitorar a progressiva aplicação dos direitos enunciados no Pacto, foi estabelecido como critério de monitoramento a sistemática dos relatórios a serem encaminhados pelos Estados-partes. Esses documentos devem especificar as medidas adotadas e ainda registrar os fatores e dificuldades no processo de implementação das obrigações decorrentes do Pacto. Os relatórios são submetidos à análise do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Diferentemente da Declaração de 1959, que possuía caráter de recomendação, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 reafirma a tutela de direitos das crianças e dispõe das garantias de um tratado internacional, por possuir o atributo de prever condutas obrigatórias para os Estados signatários e a sua responsabilização com os direitos pactuados.

A Convenção de 1989 inova ao reconhecer à criança todos os direitos e todas as liberdades inscritas na Declaração dos Direitos Humanos. Pela primeira vez, outorgaram-se às crianças e adolescentes direitos de liberdade, até então reservados aos adultos (ROSEMBERG e MARIANO, 2010).

No entender de Bobbio (1992), esse processo representa uma nova linha de tendência do direito, denominada especificação. Além dos processos de conversão em direito positivo, generalização e internacionalização, a especificação consiste na passagem gradual para uma ulterior determinação dos sujeitos titulares de direitos, que representa a inclusão progressiva de grupos alijados historicamente.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, em vista disso, consolida-se como um documento de direito internacional de proteção dos direitos da criança pela via da especificação. A convenção reforça a importância do direito à educação, como pode ser constatado no artigo 28:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:
  - a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
  - b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;
  - c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;
  - d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
  - e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar. (UNICEF, 1990)

O artigo 28 do documento estabelece os parâmetros da educação como um direito das crianças e reafirma o caráter, já expresso na Declaração Universal, da obrigatoriedade e gratuidade do ensino elementar, destacando a necessidade de promover a oferta do ensino secundário para as crianças.

O artigo 29 reconhece que a educação deverá ser orientada no sentido de desenvolver a personalidade, aptidões e capacidade física e mental da criança; imbuir na criança o respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais, o respeito aos pais, a identidade cultural, seu idioma e valores nacionais; preparar a criança para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, tolerante, de paz, igualdade entre os sexos, povos, grupos étnicos e religiosos; e compreender o respeito ao meio ambiente.

O documento deixa claro que o direito à educação é sinônimo do direito das crianças às aprendizagens indispensáveis, ou seja, do desenvolvimento das dimensões da personalidade humana, mental, física, cultural, política e social. Logo, esse direito não está

vinculado apenas ao interesse individual, mas sim, aos da sociedade. A Convenção dos Direitos da Criança, ao elencar e reafirmar a educação como um direito fundamental da criança, endossa o rol de instrumentos jurídicos internacionais de proteção dos direitos humanos.

O direito à educação é reafirmado ao longo de toda a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Esse é um documento oriundo das discussões da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia.

No seu preâmbulo, é apontado que, mesmo com a garantia do direito à educação estando presente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os esforços para assegurá-lo ainda não contemplam a todas as pessoas. Isso porque milhares de crianças e adultos encontram-se na condição de analfabetismo, também na sua vertente funcional. Já aqueles que conseguiram concluir o ensino primário não prosseguem os estudos, deixando de adquirir conhecimentos e habilidades essenciais, que possibilitem melhorias na qualidade de vida e a respectiva inserção no mundo, apropriando-se de forma limitada das mudanças sociais, tecnológicas e culturais.

Esse diagnóstico foi tomado como elemento para a produção do consenso pelos participantes da Conferência, e traduzido na formulação de estratégias presentes na Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Ao assinarem o documento, os países signatários responsabilizam-se em promover as oportunidades educativas para todas as crianças, jovens e adultos, voltadas para satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, conforme o artigo 1º.

Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. (UNESCO, 1991)

Nesse viés, Torres (1995) afirma que a Declaração reforça a centralidade da educação básica como prioridade a ser alcançada universalmente. A educação deve garantir um

conjunto de conhecimentos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis ao desenvolvimento humano.

Nos artigos seguintes, são apresentadas estratégias que visam à garantia de uma educação para todos. Além de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem para todos, são reconhecidas as necessidades de: expandir o enfoque de recursos, das estruturas institucionais, dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino; universalizar o acesso à educação básica como base para a aprendizagem e desenvolvimento humano permanentes; concentrar a atenção na aprendizagem necessária à sobrevivência; ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; fortalecer alianças (autoridades públicas, professores, órgãos educacionais e demais órgãos de governo, organizações governamentais e não governamentais, setor privado, comunidades locais, grupos religiosos, famílias); desenvolver uma política contextualizada de apoio (setores social, cultural e econômico); mobilizar recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários; e fortalecer, a partir da educação, a solidariedade internacional.

A educação é reconhecida no documento como um bem público, cujo financiamento não advém estritamente de recursos estatais, mas requer o envolvimento e o provimento de recursos econômicos e humanos de outros setores sociais. O seu papel é crucial para a promoção dos valores fundamentais da dignidade humana, contribuindo para o desenvolvimento dos indivíduos, bem como para o avanço social, cultural e econômico dos países.

O documento enfoca a necessidade do atendimento escolar, sem distinção, a todas as pessoas, e define ações que propõem a universalização da educação básica como uma forma de promover o direito a educação e, com isso, avançar em prol da igualdade social.

E como a todo conceito corresponde um termo, vê-se que, etimologicamente, "base", donde procede a expressão "básica", confirma esta acepção de conceito e etapas conjugadas sob um só todo. "Base" provém do grego *básis*, eós e corresponde, ao mesmo tempo, a um substantivo: pedestal, fundação, e a um verbo: andar, pôr em marcha, avançar. Como conceito novo, ela traduz uma nova realidade nascida de um possível histórico que se realizou e de uma postura transgressora de situações preexistentes, carregadas de caráter não democrático. Como direito, ela significa um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural. (CURY, 2008, p. 294)

Segundo Gomide (2007), a Declaração Mundial de Educação para Todos representa não apenas a compreensão da educação básica como o principal vetor de garantia de

satisfação das necessidades elementares de aprendizagem para a população, mas também um documento que registra uma concepção ampla de educação básica, defendendo sua universalização a partir do acesso e promoção da equidade.

Na mesma direção, em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, enfatizou a necessidade global de acelerar a promoção dos direitos humanos, dentre eles, a educação. No seu preâmbulo, destaca a necessidade de tomada de novas medidas, em relação à responsabilidade da comunidade internacional, na promoção de avanços substanciais na área dos direitos humanos, mediante esforços renovados e continuados de cooperação e solidariedade internacionais.

O documento salienta que os Estados devem empreender esforços para a erradicação do analfabetismo e, principalmente, para a promoção de uma educação que desenvolva plenamente a personalidade humana e fortaleça o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

A educação é valiosa por ser a mais eficiente ferramenta para crescimento pessoal. E assume o status de direito humano, pois é parte integrante da dignidade humana e contribui para ampliá-la com conhecimento, saber e discernimento. Além disso, pelo tipo de instrumento que constitui, trata-se de um direito de múltiplas faces: social, econômica e cultural. Direito social porque, no contexto da comunidade, promove o pleno desenvolvimento da personalidade humana. Direito econômico, pois favorece a auto-suficiência econômica por meio do emprego ou do trabalho autônomo. E direito cultural, já que a comunidade internacional orientou a educação no sentido de construir uma cultura universal de direitos humanos. Em suma, a educação é o pré-requisito fundamental para o indivíduo atuar plenamente como ser humano na sociedade moderna. (CLAUDE, 2005, p. 38)

O documento centraliza o entendimento da educação como um direito humano universal e inalienável, que possibilita o desenvolvimento da dignidade humana em todas as suas esferas. Nessa perspectiva, a Declaração de Viena adota medidas para assegurar maior justiciabilidade e exigibilidade aos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre eles, a educação. A elaboração de um Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a criação de indicadores técnico-científicos capazes de mensurar os avanços na implementação desses direitos ilustram essas medidas (PIOVESAN, 2004).

No âmbito dos tratados internacionais que objetivam a renovar compromissos, podemos destacar a Declaração de Dakar – Educação para todos, que foi resultante da Cúpula

Mundial de Educação realizada em Dakar, no Senegal, no ano 2000, com a finalidade de reiterar os pressupostos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien.

A Declaração de Dakar reafirma a Declaração Mundial de Educação para Todos, apoiada pela Declaração Universal de Direitos Humanos, que proclama o direito indiscriminatório segundo o qual “[...] toda criança, jovem ou adulto têm o direito de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser”. O documento considera que a educação, como um direito humano fundamental, é um aspecto propulsor para o desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade entre os países. Portanto, trata-se de um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI (UNESCO, 2001).

Bauer (2008, p. 570) sustenta que o documento produzido em Dakar permite inferir que o direito à educação é o principal argumento de justificativa para as propostas e acordos realizados. “Sob a égide da proteção do direito de todos à educação, introduz-se a questão da qualidade de ensino, ou seja, um novo fator na discussão do direito à educação, que passa a coexistir com o discurso preponderante da universalização do acesso à educação”.

Novos prazos e metas foram definidos e registrados no documento, no qual os países signatários firmaram o compromisso de aprimorarem ações em prol da qualidade da educação, de modo que todos possam alcançar resultados de aprendizagem satisfatórios, reconhecidos e mensuráveis, tendo como nova data limite de realização o ano de 2015.

A redefinição do prazo das metas para 2015, estabelecidos na Declaração de Dakar, aponta a limitação do alcance das metas estabelecidas em Jomtien. Além disso, o documento de Dakar mantém como prioridade a educação básica como nível fundamental. Evidencia-se a referência a uma educação para todos, que só terá seu viés equitativo ao priorizar categorias de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade. Além disso, observamos a preocupação com a qualidade da educação e a necessidade de assegurar sua excelência a todos.

Fazendo um paralelo entre os dois documentos, Torres (2001) assegura que a Declaração de Jomtien (1990) enfatizava o aproveitamento de oportunidades educacionais, propôs a busca de equidade e qualidade, declarou compromisso com educação para todos, adotou uma visão ampliada da educação básica, defendeu o atendimento a necessidades básicas e recomendou melhorar condições de aprendizagem. A Declaração de Dakar, por sua vez, deu centralidade à educação como direito, ratificou a busca de equidade e qualidade, recomendou a focalização de esforços para promover a educação em grupos vulneráveis,

evidenciou a garantia da educação fundamental, reiterou a defesa de atendimento a necessidades básicas e recomendou melhorar condições dos estabelecimentos de ensino.

Em maio de 2015, na Coreia do Sul, ocorreu o Fórum Mundial de Educação 2015, organizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), na cidade de Incheon. Neste evento, que contou com a participação de mais de 100 Ministros da Educação e inúmeros representantes da sociedade civil, foi realizado um balanço das metas de Educação para todos relativas ao período 2000-2015, bem como o debate e a sistematização dos princípios e diretrizes que serão definidas para os próximos 15 anos, de 2016 a 2030.

No que tange aos princípios, foram definidos que a educação é um direito humano fundamental e deve ser oferecida de forma equitativa, inclusiva, de qualidade, gratuita e obrigatória; a educação deve visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e promover a compreensão mútua, tolerância, amizade e paz. Trata-se de um bem público, de cujo direito o Estado é o provedor. A educação deve ser compartilhada também pela sociedade. A igualdade de gênero está indissolivelmente ligada ao direito à educação para todos. Alcançar igualdade de gênero exige uma abordagem baseada nos direitos, que garante a meninas e meninos, mulheres e homens não só o acesso e ciclos de ensino completos, mas estarem habilitadas igualmente através da educação (UNESCO, 2015).

Em novembro do mesmo ano, ocorreu a 38ª Reunião da Unesco, que oficializou a aprovação do Marco de Ação de Educação 2030, que correspondeu ao desdobramento das definições resultantes dos acordos celebrados no Fórum Mundial de Educação de Incheon e apresentou as ações e metas voltadas para balizar a educação no período de 2016 a 2030. O documento estabeleceu prioridades globais para a educação até 2030. Trata-se, pois, do mais recente marco internacional no que concerne à garantia do direito à educação.

Os compromissos firmados pelos países correspondem à necessidade de, no mínimo, assegurar 12 anos de educação primária e secundária, dos quais nove anos devem ser obrigatórios; a educação básica deve ser financiada com recursos públicos, devendo ser ofertada de forma gratuita e equitativa; garantir que toda criança tenha direito a, pelo menos, um ano de educação pré-primária de qualidade, gratuita e obrigatória; enfrentar todas as formas de exclusão, marginalização, disparidades e desigualdades no que refere ao acesso à escolarização; endossar a igualdade de gênero na realização do direito à educação e; aprendizagem compreendida como conhecimentos, habilidades e valores que todos necessitam para viver com dignidade; compromisso efetivo com a qualidade da educação,

compreendida como condição adequada de acesso e melhoria dos resultados de aprendizagem e; valorização do magistério (UNESCO, 2015).

Ademais, é reiterada a ideia de que a consagração do direito à educação é uma responsabilidade dos Estados Nacionais. Para que sua garantia seja efetivada e considerando a realidade e possibilidades econômicas dos países, devem ser investidos, no mínimo, o equivalente de 4 a 6% do Produto Interno Bruto (PIB) ou de 15 a 20% do total do orçamento público em políticas educacionais. É reconhecida a importância de viabilizar todos os recursos possíveis para apoiar o direito à educação (UNESCO, 2015).

As metas estabelecidas são: garantir que todas as meninas e meninos complete, de forma equitativa e de qualidade, o ensino primário e secundário com resultados de aprendizagem relevantes e eficazes; garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso à qualidade educacional na primeira infância dentro do período pré-escolar; garantir a igualdade de acesso de todas as mulheres e homens a preços acessíveis e qualidade no ensino técnico, profissional e ensino superior, incluindo o ensino universitário; aumentar substancialmente o número de jovens e adultos na escola e que o seu processo de aprendizagem inclua competências técnicas e profissionais, para o emprego, trabalho decente e empreendedorismo; eliminar disparidades de gênero na educação e assegurar a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situações vulneráveis e; garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável (UNESCO, 2015).

Observamos que a Declaração de Incheon apresenta, enquanto objetivo global, a garantia de uma educação de qualidade equitativa e inclusiva e a aprendizagem ao longo da vida para todos. Para tanto, pauta-se, principalmente, na defesa da educação que promova o desenvolvimento de forma sustentável, e representa o mais recente marco internacional para a garantia do direito à educação. A efetivação do conjunto de objetivos, metas e ações estabelecidas dependerá da prioridade definida pelos governos dos países e a consequente implementação de políticas educacionais, assim como do acompanhando direito da sociedade civil. A seguir, com o intuito de propiciar melhor visualização atinente às mudanças das metas propostas na Declaração de Jomtien, Dakar e Incheon, apresentamos o Quadro 1:

**Quadro 1 - Conferências mundiais de educação para todos - Metas de Jomtien (1990-2000), Dakar (2000-2015) e Incheon (2016-2030)**

<b>JOMTIEN 1990-2000</b>	<b>DAKAR: 2000-2015</b>	<b>INCHEON (2016-2030)</b>
1 - Expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências;	1- Expansão e aprimoramento da assistência e educação da primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas;	1 - Garantir que todas as meninas e meninos complete, de forma equitativa e de qualidade, o ensino primário e secundário com resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;
2 - Acesso universal e conclusão da educação fundamental (ou qualquer nível mais elevado de educação considerado "básico") até o ano 2000;	2- Garantir que, em 2015, todas as crianças, especialmente as crianças em situações difíceis e crianças pertencentes à minoria étnicas, tenham acesso a uma educação primária de boa qualidade, gratuita e obrigatória, e possibilidade de completá-la;	2 - Garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso à qualidade educacional na primeira infância dentro do período pré-escolar;
3 - Melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que a percentagem convencionada de uma amostra de idade determinada (por exemplo, 80% da faixa etária de 14 anos), alcance ou ultrapasse o padrão desejável de aquisição de conhecimentos previamente definido;	3 – Assegurar que as necessidades básicas de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam satisfeitas mediante o acesso equitativo à aprendizagem apropriada e a programas de capacitação para a vida;	3 - Garantir a igualdade de acesso de todas as mulheres e homens a preços acessíveis e qualidade no ensino técnico, profissional e ensino superior, incluindo o ensino universitário;
4 - Redução da taxa de analfabetismo adulto à metade, digamos, do nível registrado em 1990, já no ano 2000 (a faixa etária adequada deve ser determinada em cada país). Ênfase especial deve ser conferida à alfabetização da mulher, de modo a reduzir significativamente a desigualdade existente entre os índices de alfabetização dos homens e mulheres;	4 - Atingir, em 2015, 50% de melhora nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para as mulheres, e igualdade de acesso à educação fundamental e permanente para todos os adultos;	4 – Aumentar a proporção de jovens e adultos com habilidades relevantes, incluindo aquelas técnicas e vocacionais para empregabilidade, trabalho decente e empreendedorismo e garantir que todos os jovens e uma proporção dos adultos, tanto homens quanto mulheres, alcancem letramento e numeracia.
5 - Ampliação dos serviços de educação básica e capacitação em outras habilidades	5 - Eliminar, até 2005, as disparidades existentes entre os gêneros na educação	5 - Eliminar disparidades de gênero na educação e assegurar a igualdade de

essenciais necessárias aos jovens e adultos, avaliando a eficácia dos programas em função de mudanças de comportamento e impactos na saúde, emprego e produtividade;	primária e secundária e até 2015 atingir a igualdade entre os gêneros em educação, concentrando esforços para garantir que as meninas tenham pleno acesso, em igualdade de condições, à educação fundamental de boa qualidade e que consigam completá-la;	acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e crianças em situações vulneráveis;
6 - Aumento da aquisição, por parte dos indivíduos e famílias, dos conhecimentos, habilidades e valores necessários a uma vida melhor e um desenvolvimento racional e constante, através de todos os canais da educação – inclusive dos meios de comunicação de massa, outras formas de comunicação tradicionais e modernas, e ação social –, sendo a eficácia destas intervenções avaliadas em função das mudanças de comportamento observadas.	6 - Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de modo que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização, cálculo e habilidades essenciais para a vida.	6 - Garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.

**Fonte:** Elaboração própria tendo como referência GOMIDE (2007, p. 5 e 6), Unesco (1991, 2001 e 2015).

Ainda que as Declarações configurem-se como marcos históricos de regulação internacional e sinalizem a preocupação da sociedade internacional em reverter o panorama da não efetivação universal do direito à educação, no que tange ao acesso, permanência e qualidade, em linhas gerais, elas apresentam variações de concepção relativas à educação básica. Há um estreitamento da visão ampliada de educação básica de Jomtien no documento de Dakar.

Por outro lado, a Declaração de Incheon retoma uma visão mais ampla da educação do que a prescrita no documento de Jomtien e apresenta, enquanto objetivo global, a garantia da educação de qualidade equitativa e inclusiva e voltada para a aprendizagem em todas as etapas formativas dos indivíduos. Para tanto, baseia-se, principalmente, na defesa da educação que promova o desenvolvimento de forma sustentável, o que representa o mais novo marco de diretrizes internacionais para pautar a luta pela garantia do direito à educação.

Em 2015, ocorreu a 38ª Reunião da Unesco, que oficializou a aprovação do Marco de Ação de Educação 2030, que correspondeu ao desdobramento das definições resultantes dos acordos celebrados no Fórum Mundial de Educação de Incheon e apresentou as ações e metas voltadas para balizar a educação no período de 2016 a 2030. O documento estabeleceu prioridades globais para a educação até 2030. A construção de um Espaço de Encontro internacional que promova o debate referente à educação é fundamental e, portanto, deve fazer parte da agenda dos governos como um instrumento cada vez mais necessário para a garantia do direito educacional.

O direito à educação também está consagrado em outros documentos internacionais, como na Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (1960); Declaração mundial sobre a sobrevivência, proteção e desenvolvimento da criança (1990); Declaração de Nova Delhi (1993); Convenção de Haia (1993); Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994); Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social em Copenhague (1995); Afirmação de Aman (1996); e na Declaração de Hamburgo (1997).

Há, também, os tratados regionais, como, por exemplo, a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950); Carta Social Europeia do Conselho da Europa (1961); Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos (1981); Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989); Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos da Criança (1996); Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000); Tratado de Lisboa (2007); e Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. No âmbito interamericano, podemos destacar a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948); o Pacto de São José da Costa Rica (1969); e Protocolo de São Salvador sobre direitos econômicos, sociais e culturais (1988).

Vale registrar que o acompanhamento dos tratados internacionais dá-se por órgãos de monitoramento, que, segundo Maia (2007), têm papel significativo na implantação dos direitos humanos. Suas funções principais são: a definição de parâmetros mínimos; monitoramento de sua implementação (relatórios, investigação em visitas *in loco* e comunicados); promoção de atividades educacionais. As conduções das respectivas atividades efetivam-se a partir do sistema de cooperação recíproca entre os membros da sociedade internacional.

No caso da educação, ainda em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Trata-se de uma agência especializada, de caráter intergovernamental, vinculada à ONU, cuja responsabilidade pauta-se na promoção da

cooperação internacional nos campos educacional, científico e cultural. As finalidades do órgão consistem em contribuir para a paz e a segurança, promovendo colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura. Representa uma instituição estratégica ao definir e impulsionar iniciativas educativas e é interlocutora legitimada do processo de orientação dos rumos da educação no cenário internacional.

Além da UNESCO, há também o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que foi criado pela ONU, em 1946, como um fundo internacional de ajuda à infância necessitada. No ano de 1953, tornou-se órgão permanente das Nações Unidas, passando a ter como objetivo institucional promover serviços sociais em defesa dos direitos das crianças, dentre eles, atividades relativas ao setor da educação.

Maia (2007) certifica que esses órgãos estabelecem parâmetros educacionais, acompanham, orientam e dão assistência aos Estados signatários na adoção de ações que propiciem o cumprimento das obrigações assumidas nos tratados internacionais de garantia do direito à educação.

A normatização do direito internacional público, a partir da assinatura de protocolos de intenções, declarações, pactos, acordos firmados no âmbito internacional e criação de órgãos especializados concernentes ao acompanhamento da garantia efetiva do direito à educação, registra um importante avanço na perspectiva de reforçar o anúncio dos direitos da pessoa humana à educação (DIAS, 2007).

O grande número de documentos internacionais demonstra o esforço na sedimentação de direitos inerentes ao homem, dentre os quais, a educação, o que caracteriza sua aspiração à universalidade, permitindo o reconhecimento do seu caráter fundamental. Para Cury (2002), trata-se de um processo de internacionalização de direitos no qual ocorre a afirmação positiva do direito à educação no âmbito global. Nesse ínterim, a garantia desse direito percorreu um caminho histórico, resultado de lutas de inúmeros sujeitos sociais.

Sua positivação está relacionada ao objetivo de garantir a dignidade humana, mediante o pleno desenvolvimento do homem no contexto social, político e cultural. Assim sendo, a educação não é somente um direito, mas também um bem e uma responsabilidade social como um todo. No mais, é essencial para a consolidação do processo de afirmação dos direitos humanos sob a feição integral, indivisível e interdependente (CLAUDE, 2005).

Os documentos normatizados no plano internacional advogam para um espírito valorativo do conceito da educação enquanto um direito humano inalienável, indivisível, inter-relacionado e interdependente. As proposições dos textos remetem a uma linha de “[...]”

princípios educacionais que são constitutivos de uma visão social de educação que se pretende partilhada como ideal da condição humana” (STOCO, 2013).

Segundo Schilling (2012), a educação é um direito fundamental e é constitutiva de uma série de outros direitos humanos. Trata-se de um direito em si, que possibilita a conquista do exercício da liberdade, da apropriação da informação, o que promove o respeito aos direitos civis, prepara o indivíduo para a participação na efetivação dos direitos políticos e assegura a compreensão dos conhecimentos necessários para a realização dos direitos sociais e econômicos.

A ênfase conferida ao direito à educação no sistema internacional de direitos humanos desautoriza qualquer tentativa de negar ou esvaziar a natureza de um regime jurídico concreto de direitos. A educação, nessa vertente, consolida-se como o grande eixo catalisador para a promoção e efetivação dos demais direitos humanos.

Por outro lado, Stoco (2013, p. 1) pondera que:

[...] o entendimento da educação como direito humano é uma prerrogativa ainda incipiente. Tal qual no plano internacional, ela se desenvolve a partir do reconhecimento dos direitos sociais como direitos humanos e segue os caminhos dos tratados e pactos internacionais, sua consolidação depende do movimento político de aceitação social de seus princípios éticos, do compromisso estatal de sua promoção e partilha com as iniciativas de diagnóstico e monitoramento uma maior disseminação de sua defesa.

Notamos que as normatizações concernentes ao direito à educação consolidam-se em inúmeros instrumentos jurídicos em nível universal e regional, de natureza convencional e declaratória, de conteúdo geral, específico e categorial. Porém, é importante registrar que os parâmetros expressos nas regulamentações internacionais não constituem um teto, mas um mínimo considerável no que se refere à proteção da educação como um dos direitos humanos. Dessa forma, deve prevalecer, no sistema interno, o que for mais avançado em termos de proteção (DUARTE, 2007).

Gentili (2009) reconhece a relevância da regulamentação do direito à educação no âmbito normativo internacional. Contudo, ela não tem desfrutado da mesma importância no que tange a sua efetivação, o que demanda a necessidade de consolidar e ampliar fronteiras para além das demarcações no plano legal. Assim, ressaltar a relevância do direito à educação na ordem jurídica vigente não significa ignorar a demanda da sua materialização pela via da consolidação.

Isto não quer dizer que se deve diminuir a importância da declaração de direitos. Declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo. [...] Por isso, declarar e assegurar é mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante. Disso resulta a necessária cobrança deste direito quando ele não é respeitado. (CURY, 2002, p. 259)

Saviani (2013, p. 745) salienta que é necessário distinguir a proclamação de direitos e a sua efetivação, pois cada direito corresponde a um dever. Se a educação é proclamada e reconhecida como um direito nos tratados internacionais que são pactuados por Estados, “[...] cabe a esse poder a responsabilidade de prover os meios para que o referido direito se efetive. Eis porque se impôs o entendimento de que a educação é direito do cidadão e dever do Estado”.

Duarte (2007) também compartilha dessa concepção, ao reconhecer que o Estado deve prover progressivamente garantias para a efetivação do direito à educação, o que significa uma ação de gestão e de implementação de políticas públicas, ou seja, a realização de ações positivas por parte do poder público, em um processo que objetive sucessivos avanços na materialização do direito educacional.

Nessa perspectiva, podemos inferir que a elaboração desta seção possibilitou-nos compreender os aspectos que caracterizam a regulamentação do Direito Internacional Público e sua relação com a normatização do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A apropriação desse embasamento fez-se necessária, uma vez que a educação corresponde a um direito humano fundamental de caráter social, portanto, detentora de um ordenamento jurídico internacional que, por sua vez, traz implicações diretas para os planos normativos regionais e estatais.

Vale reiterar que não correspondia finalidade desta seção a análise aprofundada dos diversos documentos de regulamentação do direito à educação no âmbito internacional e regional, mas, sim, apresentar uma reflexão acerca do processo histórico que resultou na estruturação do regime jurídico internacional conferido à educação como um direito humano fundamental.

Evidenciamos a centralidade da educação no âmbito das regulamentações internacionais como um direito que pertence a todos e que dispõe de aplicabilidade imediata, embora sua realização integral dependa de ações progressivas a partir da atuação dos Estados,

na implantação de políticas públicas ou programas de ação que assegurem a efetividade desse direito. Portanto, o avanço significativo em relação ao direito à educação, evidenciado no rol dos documentos internacionais, pode-se tornar limitado caso não ofereça as condições concretas para a sua efetivação.

Em que pese estudos como os de Tommasi, Warde; Haddad (1996); Shiroma; Moraes; Evangelista (2000); Moraes (2000); Gadotti (2000); Torres (2001); Silva (2002); Melo (2004); Oliveria (2005); Scaff (2007); Haddad (2008); Gentili (2009); Araújo; Castro (2011); Libâneo (2012) e Freitas (2012), cumpre esclarecer que não desconsideramos as análises referentes às relações econômicas e políticas, que são substratos da constituição do ordenamento legal no âmbito internacional. Tampouco tivemos a pretensão de apresentar uma leitura superficial dos documentos. Porém, não seria possível contemplar as reflexões que envolvem a trama das relações que a sociedade internacional assume no estabelecimento de direitos e na definição de diretrizes para as políticas educacionais.

Com efeito, para compreender esse contexto, é imperioso analisar os processos de transformações resultantes da globalização das relações econômicas, culturais, políticas, sociais e os seus desdobramentos, como a formação dos blocos regionais, que será tratada a seguir.

### **3 O MERCOSUL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Como vimos no capítulo anterior, no contexto da globalização, o isolamento do Estado não encontra raízes para se sustentar. Desse modo, no que tange aos Estados que se afirmam democráticos de direito, a integração, não só no plano regional, como também no global, consiste em um mecanismo de pactuar compromissos a partir de atos normativos celebrados no âmbito internacional, sobretudo, no campo da proteção aos direitos.

A globalização desencadeou novas formas de relações entre os países, regidas pela multilateralidade da estruturação de blocos regionais, resultantes dos processos de integração econômica e política no âmbito internacional. Diante desse cenário, a presente seção objetiva delinear o panorama do processo de integração regional e os desdobramentos que incidiram na América do Sul, em especial nos países-membros do Mercosul.

Nesse viés, a seção se propõe a discutir as formas de organização dos países frente à emergência de fluxos, mobilizações econômicas, políticas e sociais provocadas pela globalização. É nesse cenário que surge a formação dos blocos econômicos, cujos desdobramentos têm repercussão direta nos processos de integração regional. Desse modo, compreender as transformações da dimensão regional na ordem política e econômica, no cenário internacional globalizado, constitui condição singular para entendimento do contexto em que o Mercosul se insere, para, assim, entendermos os marcos de sua constituição histórica.

Trata-se de compreender as origens do Mercosul, apresentando os antecedentes que impulsionaram sua criação e o projeto político que sustenta o conjunto de normatizações de natureza intergovernamental, que foram definidas consensualmente como estratégias de fortalecimento econômico e de integração regional pelos países que compõem o bloco do Cone Sul.

Salientamos que não é nossa pretensão esgotar essa discussão, porém, é imprescindível dispor dessa contextualização para introduzirmos as bases do cerne da presente tese, pois, a partir desse entendimento, é possível situar a dimensão da educação nesse processo, como um instrumento de integração, que ocupa uma posição distinta da lógica econômica. Assim sendo, reconhecer a educação como um direito e uma importante dimensão do espaço integrado consiste em um aspecto chave para o fortalecimento de um projeto regional nos moldes do Mercosul.

### 3.1 Globalização, integração regional e formação de blocos econômicos

As transformações pós Segunda Guerra Mundial são fundamentais para compreender as dinâmicas que foram estabelecidas pelos Estados com o intuito de projeção econômica e política no âmbito internacional. Assim, o processo de globalização tem como motor as transações comerciais e a redução das fronteiras que delimitam as nações, o que originou a celebração de acordos que permitiam a obtenção de matérias-primas e a conquista de novos mercados consumidores e, conseqüentemente, a formação dos blocos econômicos.

Nas últimas décadas do século XX, em especial com o fim da guerra fria<sup>21</sup>, o sistema internacional, até então alicerçado pela disputa bipolar entre Estados Unidos e União Soviética, desintegrou-se e fez emergir uma nova ordem mundial, que apresentou não só uma expressiva ampliação das relações econômicas, mas também das relações políticas, sociais e culturais entre os Estados e os povos. Essa nova dinâmica está, umbilicalmente, vinculada à ampliação do fenômeno da globalização, não mais restrito às trocas internacionais de mercadorias, mas engloba, sobretudo, a intensificação de movimentos dos capitais, da circulação das pessoas, do conhecimento e informação, desencadeados pelo desenvolvimento dos transportes, dos avanços tecnológicos e da ampliação dos meios de comunicação (MARIANO, 2007).

De acordo com Giddens (1991, p. 60), a globalização é um fenômeno inerente à modernidade e está inserida em um contexto de sociedade no qual é ordenada a partir do alargamento do distanciamento entre tempo-espaço, ou seja, das relações entre os envolvimento locais e as interações à distância. A globalização refere-se “[...] essencialmente a este processo de alongamento, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da terra como um todo”.

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço. Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança

---

<sup>21</sup> Termo utilizado para designar o período histórico de disputas estratégicas no campo político, econômico, militar, tecnológico e ideológico entre Estados Unidos e União Soviética, que ocorreu entre o fim da década de 1940 até o final dos anos de 1980.

local tende a ser influenciado por fatores — tais como dinheiro mundial e mercados de bens — operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão. O resultado não é necessariamente, ou mesmo usualmente, um conjunto generalizado de mudanças aluando numa direção uniforme, mas consiste em tendências mutuamente opostas. (GIDDENS, 1991, p. 60-61)

O fenômeno da globalização também é compreendido como uma etapa do desenvolvimento do capitalismo mundial, que é denominada por Chesnais (1995, p. 5) como a mundialização do capital. Trata-se de uma vertente internacionalizada da acumulação de capital. Para o autor, “[...] o conteúdo efetivo da globalização é dado, não pela mundialização das trocas, mas pela mundialização das operações do capital, em suas formas tanto industrial quanto financeira”. Ele esclarece, ainda, a opção da utilização do termo mundialização à palavra globalização.

Em vez de usar o termo “globalização” e, portanto, de fazer referência à “economia” de modo vago e impreciso, parece então desde já preferível falar em “globalização do capital”, sob a forma tanto do capital produtivo aplicado na indústria e nos serviços quanto do capital concentrado que se valoriza conservando a forma dinheiro. Pode-se então dar mais um passo, aquele que consiste em falar de “mundialização” em vez de “globalização”. [...] O fato de colar o termo “mundialização” ao conceito de capital consiste em registrar o fato de que parte dos segmentos mais decisivos dos mercados financeiros é hoje em dia mundializado com modalidades e instrumentos variados. Além disso, significa que o campo no qual se desenvolve o capital industrial concentrado [...] é aquele das relações constitutivas do oligopólio mundial, o qual domina os mercados [...]. A mundialização do capital apresenta-se como uma fase específica de um processo muito mais longo de constituição do mercado mundial em primeiro lugar, e depois, de internacionalização do capital, primeiro sob sua forma financeira e, em seguida, sob sua forma de produção no exterior. (CHESNAIS, 1995, p. 5-6)

Segundo Chesnais (1996), a nova fase do capitalismo emergiu a partir da adoção de políticas econômicas de liberalização, desregulamentação e privatização que foram aplicadas sob o impulso dos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, no Reino Unido e nos Estados Unidos. Nesse contexto, a mundialização do capital é definida pela produção e reprodução do capital, que passa a estar no centro das relações econômicas e sociais. O capital, desse modo, se movimenta almejando sua incessante valorização, com o objetivo de formar a riqueza abstrata, ou seja, o mercado se autovaloriza sem a mediação da produção de mercadorias a partir dos juros.

O capital portador de juros busca “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros

pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida. Ele tem como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si no plano doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações repousam também sobre as cadeias complexas de créditos e de dívidas, especialmente entre bancos. (CHESNAIS, 2005, p. 35)

Esse cenário imprime a fase de mundialização do capital pela desregulamentação das operações financeiras que, por sua vez, será promovida pelos Estados. Essas medidas de desregulamentação visam à acumulação financeira, que, para Chesnais (2005, p. 37), é a “[...] centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-lo sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações, ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços”. O resultado dessa configuração foi a liberalização mundial dos mercados e, em consequência, do fluxo de capital.

Mariano (2007) esclarece que a definição de um conceito de globalização gerou inúmeros debates, em que alguns autores optaram por discutir o fenômeno a partir dos aspectos materiais: como o fluxo comercial, a circulação de capital e de pessoas facilitados pelo desenvolvimento tecnológico, que passam a suprir as limitações decorrentes da distância e do tempo na organização e na interação social. A autora cita Hel e McGrew (2001, p. 13) para direcionar uma perspectiva de compreensão da globalização, que é representada por uma “[...] transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo”.

Diniz (2007) também salienta que o fenômeno da globalização tem sido interpretado de diferentes maneiras e, dessa forma, tem desencadeado alguns equívocos, como considerá-lo um processo de natureza exclusivamente econômica, impulsionado pelas forças do mercado e avanços tecnológicos. Trata-se de uma visão segmentada e simplificada, pois a globalização é, essencialmente, um fenômeno multidimensional.

Ainda que a raiz da globalização esteja vinculada ao viés econômico, como a circulação de capitais, ampliação dos mercados e integração produtiva em escala internacional, trata-se de um fenômeno que perpassa diretamente a esfera social, com a criação e expansão das instituições supranacionais, da universalização cultural e o equacionamento comum das questões concernentes à totalidade do planeta, como a degradação do meio ambiente, a explosão demográfica, os direitos humanos e o desarmamento nuclear. Nessa vertente, “[...] o termo tem designado a crescente

transnacionalização das relações econômicas, sociais, políticas e culturais que ocorrem no mundo” (VIEIRA, 2002, p. 72).

Ianni (2006, p. 30) salienta que a globalização altera “[...] os nexos políticos, econômicos, geoeconômicos, geopolíticos, culturais, religiosos, linguísticos, étnicos, racionais e todos os que articulam e tencionam as sociedades nacionais, na esfera internacional, regional, multinacional, transnacional ou mundial”. A globalização resulta, portanto, do incremento dos fluxos globais comerciais, de capital, mercadorias, pessoas, conhecimento e informações. Esse processo desencadeia o ingresso de novos padrões da concorrência de mercado, das relações sociais e políticas.

A fábrica global instala-se além de toda e qualquer fronteira, articulando capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social e outras forças produtivas. Acompanhada pela publicidade, a mídia impressa e eletrônica, a indústria cultural, misturadas em jornais, revistas, livros, programas de rádio, emissões de televisão, videoclipes, fax, redes de computadores e outros meios de comunicação, informação e fabulação, dissolve fronteiras, agiliza os mercados, generaliza o consumismo. Provoca a desterritorialização e reterritorialização das coisas, gentes e idéias. Promove o redimensionamento de espaços e tempos. (IANNI, 2007, p. 19)

Montserrat Filho (1995) afirma que a globalização se consolida pela emergência de um sistema econômico mundial que foge ao controle de qualquer Estado individual, à medida em que se sustenta pela ampliação das redes e das relações transnacionais e de comunicações – em que os Estados exercem uma parcial influência – pelo crescimento de organizações e regimes internacionais, assim como pela intensificação da diplomacia mundial e a necessidade da integração transgovernamental. A globalização acarreta a aceleração da vida econômica, social, política e cultural de todos ou de quase todos os países, nações e povos.

Nessa direção, Martine (2005) destaca que a globalização, nas últimas décadas do século XX, é representada pela expansão significativa do intercâmbio comercial, financeiro, social e cultural em um mundo aberto, integrado e sem fronteiras. Com o impulso da globalização, os países foram instados a adotar uma nova organização financeira, política e social. No cenário de um mundo globalizado, o conceito de soberania do Estado-Nação apresenta novos significados, uma vez que este perde a capacidade de responder, de forma isolada, os problemas inerentes ao sistema internacional, bem como prever bens e serviços ao seu povo sem contar com a cooperação.

Segundo Harvey (2004), o Estado, nesse contexto, perde sua capacidade de regular os mecanismos de distribuição e de concorrência, uma vez que a globalização dos fluxos de

mercado, capital e das pessoas permitiu ultrapassar os limites de regulação, que antes estavam estritamente vinculados ao Estado-Nacional. Nessa vertente, a autonomia sem precedentes do capital financeiro e das cadeias de produção desencadeia o aumento da fluidez das representações nos territórios, sobretudo pela redefinição da compreensão do tempo-espaço, gerada pelos avanços tecnológicos e, principalmente, da comunicação.

Oliveira (2010) esclarece que a economia mundial alicerçada em um sistema globalizado produz a fragmentação territorial dos Estados, visto que as etapas do processo de produção e a pluralidade territorial são interdependentes da soberania do Estado-Nação. Assim, denota-se que o território, como espaço real, passa a ser substituído pelo território simbólico, no qual o Estado já não exerce a mesma capacidade reguladora da atividade produtiva e das pessoas. A delimitação física do território, um dos fatores preponderantes para a existência de um Estado, sofre uma alteração de ordem simbólica, que transforma a soberania e a própria identidade estatal.

Mariano (2007) pondera que, em uma visão mais centralizada atinente à globalização, o papel do Estado no sistema internacional contemporâneo corresponde à liberalização e à potencialização das forças mais dinâmicas da economia mundial de qualquer obstáculo, principalmente, os burocráticos. O Estado, nessa perspectiva, passa a propiciar uma atmosfera interna confiável e atrativa para a ampliação do mercado, para a expansão do fluxo financeiro e captação de recursos necessários aos investimentos que visam ao desenvolvimento do ciclo produtivo. Por outro lado, ainda que esse redimensionamento do papel do Estado esteja inclinado às questões de ordem econômica, o que, em um primeiro momento, deduz-se o enfraquecimento de sua soberania enquanto ator internacional, ele não representa a falência dessa instituição.

A relação entre globalização e Estado não se resume a um enfraquecimento deste último e à busca de uma nova forma de ordenamento e controle internacional. Essa perspectiva vê uma reformulação do papel do Estado, promovida pelos efeitos da globalização, que traz para o âmbito nacional novos desafios e uma nova lógica de funcionamento. O primeiro ponto a ser destacado nessa nova lógica do Estado é que este não pode ser considerado como um ente isolado dentro do sistema internacional, ou seja, os Estados e as suas respectivas sociedades estão cada vez mais inseridos em sistemas e redes mundiais de interação, implicando mudanças estruturais na organização social, que por sua vez leva a um reordenamento das relações de poder entre e através das regiões. O Estado tradicional estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado na qual as decisões políticas são permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais. Em consequência, o papel do Estado transforma-se: é crescentemente um instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional

e, portanto, de decisões tomadas em outras esferas de poder, sejam elas regionais, transnacionais ou internacionais. (MARIANO, 2007, p. 130-131)

Oliveira (2010) corrobora com o posicionamento da autora, ao apontar que, no contexto da globalização, as articulações entre diferentes países têm alterado a percepção de espaço, tempo e política, o que tem trazido perspectivas novas de atuação para o Estado Nacional. Essa tendência, diante de um novo quadro geopolítico da proliferação de multiterritórios, não significa a abolição da soberania dos países, mas uma relativização do papel tradicional que, até então, era desempenhado.

Castells (2007) evidencia que a globalização introduziu uma nova relação entre Estado, sociedade e economia em um sistema geopolítico não mais delimitado, mas, sim, variável, em função da capacidade de determinadas atividades serem realizadas em uma dinâmica diferente de tempo e espaço. Essa realidade resulta em uma sociedade construída em torno de fluxos de capital, de informação, de interação organizacional, de tecnologia, de imagens, símbolos e sons. Os fluxos são representados pelos processos que ditam, atualmente, a organização social e a sua interface com a economia, política e cultura.

No entender do autor, a globalização da economia pode ser compreendida como “[...] uma economia cujos componentes centrais têm a capacidade institucional, organizacional e tecnológica de trabalhar em unidade e em tempo real, ou em tempo escolhido, em escala planetária”. Nesse contexto, há um núcleo de controle dotado de um conjunto de elementos necessários à interligação global do sistema econômico, que corresponde os mercados financeiros, o comércio internacional, a produção transnacional, a ciência e a tecnologia. Esse cenário converge com uma velocidade cada vez maior das transformações, que reflete no consumo e nas relações produtivas, trazendo impactos diretos à organização sócio-espacial dos diferentes lugares e regiões (CASTELLS, 2007, p. 143).

Para Mariano (2007, p. 124), os Estados no mundo globalizado adquirem uma nova lógica de operação, em que seu poder passa a ser parcial frente à expansão das forças transnacionais que “[...] reduzem a capacidade dos governos de controlarem os contatos entre as sociedades, e que impulsionam essas relações transfronteiriças”. Essa dinâmica tende a obrigar os Estados a criarem estratégias de inserção no cenário globalizado, atendendo às demandas provenientes da nova dinâmica socioeconômica.

A autora esclarece que a globalização, apesar de se constituir como um fenômeno mundial, apresenta seus desdobramentos nos contextos locais e regionais, que acarretam transformações de diferentes intensidades e formas nos comportamentos dos Estados, que são

determinadas pelos contextos internos da região em que estes estão inseridos e pela própria posição dentro do sistema internacional.

O fenômeno da globalização tem uma relação direta e dinâmica com a lógica da regionalização, ao transformar o contexto e as condições da interação e da organização social, levando a um novo ordenamento das relações entre território e espaço socioeconômico e político. Este contexto pós-Guerra Fria significa para a lógica do Estado um desafio, no sentido de estabelecer mecanismos de controle para o fenômeno da globalização e seus efeitos sobre as sociedades e economias. (MARIANO, 2007, p. 124)

Nessa perspectiva, as fronteiras físicas dos países são alteradas e dissolvidas, para que possam angariar esforços em conjunto com as demais nações e, assim, disporem de uma condição robusta para inserção e concorrência no desenho do mercado globalizado. Esse cenário impõe aos Estados não só a necessidade de viabilizar um novo projeto econômico, mas, sobretudo, a decisão política de aprofundamento de um projeto de integração entre os países, que resulta na criação dos blocos (SATO, 2000).

Os blocos marcam a chamada nova ordem mundial, em que a disputa bipolar entre Estados Unidos e União Soviética dá lugar à multipolarização, ou seja, à ramificação do poder. Assim, “[...] a economia globalizada apresenta-se como um intenso mosaico mundial, do qual fazem parte blocos de economias nacionais que ostentam diferentes graus de fluidez interna nos movimentos de bens e pessoas, mercadorias e fatores produtivos” (OLIVEIRA, 2015, p. 68).

Mariano (2007) salienta que o fenômeno da globalização está intimamente relacionado à lógica da regionalização, pois os Estados não conseguem responder isoladamente aos desafios oriundos do novo arranjo internacional econômico, necessitando, desse modo, de prover condições de interação e reorganização social, que transformam as perspectivas de relações entre território e espaço socioeconômico e político. Porém, isso não significa que a regionalização se constitui em um acordo econômico ou que seja justificada apenas com essa finalidade, mas também emerge da construção de um projeto substancialmente político. A racionalidade de um acordo de integração traduz-se em projeto político de autonomia dos Estados e das regiões, que passam a obter maior poder de barganha em relação a outros Estados e regiões. Portanto, as razões políticas que circunscrevem um projeto regional correspondem a uma estratégia de fortalecimento de poder.

Segundo Jaeger Júnior (2002), é possível considerar dois tipos de integração: a internacional e a regional. A primeira refere-se às características e tendências da economia

global, caracterizada pela interdependência dos mercados; a segunda deriva de acordos políticos entre os países que, geograficamente, estão próximos, com vistas à obtenção das vantagens decorrentes da aproximação de fronteiras.

Sato (2000) esclarece que a integração regional que resulta na organização dos blocos econômicos é oriunda da possibilidade de os países que os compõem obterem, do ponto de vista econômico, maior inserção e melhores condições no competitivo mercado globalizado e a conseqüente expectativa de atração de mais investimentos. No âmbito político, a regionalização permite uma representação expressiva na comunidade internacional, o que tende a garantir a ampliação do poder de barganha, bem como a interferência das decisões concernentes às pautas de interesse global.

A tendência de formação de blocos econômicos em face da globalização provocou o desenvolvimento de duas arenas que estão umbilicalmente vinculadas: a global e a regional. De um lado, em uma esfera, encontra-se a globalização do capital associada à abertura dos mercados e à centralização do poder econômico às organizações transnacionais. Do outro, o fortalecimento dos espaços regionais em face do cenário global. “Em bloco, os países buscam superar conflitos, aumentar a segurança, aproveitar vantagens geográficas e de infra-estrutura regionais para obter ganhos de escala, melhorar a eficiência e alcançar benefícios coletivos” (GUIMARÃES, 2007, p. 01).

Esse processo objetiva regionalizar os sistemas econômicos, políticos, sociais e culturais, com a perspectiva de enfrentar os desafios inerentes à globalização. A formação de blocos regionais representa uma alternativa de agregação de diversos Estados, no sentido de adotarem ações em conjunto para melhorar a condição em que se encontram economicamente na região e no sistema internacional.

Nessa vertente, a regionalização, para Ianni (2007), funda-se na idéia de que a economia mundial está se polarizando em núcleos regionais, com o apoio de acordos políticos que reforçam os vínculos privilegiados entre estados que convivem no mesmo âmbito geográfico, histórico, cultural e econômico. Desse modo, um conjunto de países, com o intuito de ampliar seu poder e representatividade, une suas economias. Essa perspectiva tende a possibilitar suas influências em um maior alcance espacial, oportunizando maiores projeções para a garantia dos seus respectivos interesses.

A integração regional pode ser vista como uma passagem para uma nova estrutura organizacional dos Estados-nações, na qual novas formas de relacionamento interno e externo surgem formalizando um novo espaço comum – o espaço integrado. Como conseqüência, modifica-se radicalmente a concepção do interno e do externo, chegando-se a um novo marco: as

fronteiras do espaço comum ampliado. A integração entre Estados nacionais implica um processo de inter-relacionamento e interdependência multidimensional que obriga a ter presentes, simultaneamente, diferentes planos da realidade social. (BARBIERO; CHALOULT, 2001, p. 26)

Na visão de Saraiva e Ruiz (2009, p. 151), os processos de integração regionais se vinculam à globalização, com o objetivo de alcançarem um patamar de economia mais aberta, que se relaciona à “[...] formação de uma economia de escala com a articulação entre as economias dos países-membros, à defesa dos regimes democráticos, à promoção de mecanismos de governança internacional, e a mecanismos de barganhas estratégicas entre as potências econômicas”.

É relevante salientar que, segundo Curro (2009), a metodologia adotada para o relacionamento entre os Estados dispõe de duas perspectivas: a cooperação e a integração. Na cooperação, adota-se o pressuposto do “trabalhar com”, que corresponde ao princípio estabelecido no Direito Internacional Público, no qual cada Estado-membro atua na defesa de seus próprios interesses, visando resguardar a própria soberania. Neste caso, deve existir duas ou mais soberanias que tomem decisões por unanimidade. Já na integração, há o entendimento da interpenetração, em que os parceiros se fundem, perdendo a individualidade. A terminologia integração traz em sua essência a idéia de unidade, surgindo da necessidade de união de forças no combate a ameaças externas e no revivescimento do Estado, da economia e da sociedade.

Tanto a cooperação quanto a integração são vertentes do regionalismo, fenômeno que, no entender de Jaeger Júnior (2002), representa um processo pelo qual os fluxos econômicos e de pessoas crescem mais rapidamente entre determinado grupo de países que se localizam na mesma região. No contexto da globalização, o regionalismo tem um papel expressivo, como um modelo de integração e cooperação que impulsiona a competitividade econômica e credita aos Estados envolvidos condições de enfrentamento dos desafios e pressões, tanto internas quanto externas, advindas da economia globalizada. O termo regionalismo, para Oliveira (2010), no viés semântico da economia regional, está associado à escala infranacional, mas, também, pode corresponder às experiências transnacionais dos blocos regionais.

O movimento de expansão do capital, do aumento da produção de mercadorias e o significativo crescimento do fluxo monetário são resultados inerentes da nova ordem da economia globalizada, que contribuiu diretamente para o surgimento, fortalecimento e ampliação de diferentes regimes regionais. Barbiero e Chaloult (2001) apontam que determinados aspectos favorecem a formação de blocos regionais, dentre eles, destacam: a

existência de um substrato comum de interesses; a relativa simetria econômica-social e política institucional, com certo grau de complementaridade entre os estados-membros; a consistência de valores manifestos e compartilhados pelos atores envolvidos; o apoio e o compromisso de cada Estado Nacional ao bloco.

A globalização representa um processo de integração mundial que foi intensificado nas últimas décadas, a partir da liberalização econômica, que impôs aos Estados nacionais a revisão das barreiras tarifárias que impediam a concorrência estrangeira e a consequente abertura do fluxo internacional de bens, serviços, pessoas e capitais. Nessa vertente, os blocos econômicos assumem uma característica que permite, ao mesmo tempo, a otimização do processo de globalização, bem como o fortalecimento dos Estados nacionais envolvidos, pois, ao se associarem em entes de integração, garantem a expansão de mercado e a potencialização da inserção política no cenário internacional. A formação dos blocos econômicos corresponde a uma das principais transformações institucionais do processo de globalização, gerando um novo mapa geoeconômico e geopolítico mundial (OLIVEIRA, 2015).

Os acordos de integração regional originam organizações internacionais, que são destinadas a implementar a cooperação econômica, comercial e política. No seu interior, são criadas estruturas institucionais destinadas a operacionalizar o processo, que pode variar conforme a profundidade da integração objetivada pelos Estados envolvidos. Conforme Barnabé (2003), os processos de integração se estruturam como: Preferências Tarifárias, Zonas de Livre Comércio, Uniões Aduaneiras, Mercados Comuns e União Econômica. Os referidos sistemas de integração regionais irão se distinguir conforme sua organização institucional, que considera o grau de integração na efetivação das normas e da concretização dos objetivos definidos.

As diferenças entre os blocos que se formam estão vinculadas ao grau de integração em que se encontram. As preferências tarifárias correspondem a pactos firmados entre alguns países e têm como objetivo a redução das tarifas de determinados produtos. Por sua vez, a Zona de Livre Comércio decorre da generalização de preferências tarifárias praticadas entre os países de uma região e, em última instância, corresponde ao fim das tarifas aduaneiras para todos os produtos comercializados entre os países envolvidos. Essa etapa de integração prevê maior facilidade burocrática no comércio dos países-membros (BARNABÉ, 2003).

A consolidação de uma União Aduaneira exige que, além da Zona de Livre Comércio, os países envolvidos devem manter tarifas iguais em produtos comuns que comercializam com terceiros mercados. Barnabé (2003, p. 76) enfatiza que essas três etapas de integração são consideradas rasas, pois envolvem apenas o comércio e a livre circulação de mercadorias. O

Mercado Comum, por sua vez, marca a passagem para a integração em uma perspectiva mais profunda. Neste caso, a pauta não está voltada restritamente ao comércio, mas também à livre circulação do capital e dos indivíduos. “Para a formação de um mercado comum é necessário que todos os países envolvidos executem ajustes macroeconômicos e harmonizem suas economias domésticas a partir dos interesses comuns que os une”.

A União Econômica marca a integração total. Esse modelo de integração, além de concretizar os anteriores, cria as instituições supranacionais – órgãos regionais de decisão formados por representantes dos países-membros do bloco. Nesta etapa do processo de integração, ocorre a constituição de uma moeda única. Assim sendo, a União Econômica representa a consolidação de um processo de integração. A União Europeia é a materialização do nível mais robusto de integração regional (BARNABÉ, 2003).

É possível inferir, a partir das considerações do autor, que a Zona de Livre Comércio e a União Aduaneira, por objetivarem perspectivas de integração menos ambiciosas, podem manter um quadro meramente intergovernamental. Conquanto, o Mercado Comum e a União Econômica demandam mecanismos supranacionais, que garantam a instituição de um espaço com mais aprofundamento de integração. Nesse viés, os sistemas intergovernamental e supranacional são as expressões institucionais e jurídicas das diferentes formas de integração regional.

Os processos de integração regional, para Kegel e Amal (2009), enfatizam o aspecto concernente ao modelo institucional implantado. Trata-se do conjunto normativo proveniente dos órgãos de integração, que definem as características próprias quanto à implementação das normas nos respectivos países-membros. Nessa direção, situam-se dois grandes modelos institucionais: o supranacional, que tem a União Europeia como referência de sua implantação, e o intergovernamental, utilizado, com algumas variações, por todos os demais blocos econômicos, dentre eles, o Mercosul.

A União Europeia é jurídica e politicamente caracterizada pela supranacionalidade. Assim sendo, configura-se como uma união econômica e monetária, com a instituição de um mercado interno e de uma moeda. Por outro lado, o Mercosul adotou o modelo intergovernamental para sua estrutura institucional, o que permite que seus estados-membros sejam dotados do controle do processo decisório, que depende de um consenso para gerar qualquer tipo de decisão (KEGEL; AMAL, 2009).

De acordo com Oliveira (2010), o sentido etimológico do termo supranacionalidade corresponde à junção de dois vocábulos: supra e nacional. O “supra” apresenta o sentido de superioridade em relação ao “nacional”, ilustrado pela relação de subordinação dos Estados-

Membros aos ordenamentos institucionais e jurídicos do bloco. Trata-se, pois, de uma conceituação jurídica de ordenamento normativo.

A noção de supranacionalidade, do ponto de vista pragmático, está relacionada à transferência de parcelas de soberanias por parte dos Estados-Partes em benefício de um organismo que se avoca desse poder, que opera por cima das unidades que o compõe, na qualidade de titular absoluto. No caso da União Europeia, a dinâmica se sustenta por essa premissa de subordinação dos países-membros em benefício da instituição (PEDROSO, 2007).

A supranacionalidade comunitária destaca a especificidade institucional e jurídica do processo de integração europeu. Não existe uma definição unívoca de supranacionalidade, a qual designa um novo tipo de organização internacional, em que os Estados-membro não se encontram mais em situação de absoluta igualdade, é permitida a ingerência em seus assuntos internos e a relação entre a organização e os Estados deixa de ser de coordenação e passa a ser de subordinação destes àquela. O resultado consiste em uma transferência substancial de competências legislativas, executivas e judiciárias por parte dos Estados em favor da organização. (KEGEL; AMAL, 2009, p. 57)

No caso das organizações intergovernamentais, sua estrutura institucional, composição dos órgãos, das competências e o sistema decisório têm como referência o princípio da igualdade soberana entre os Estados e a não ingerência em seus respectivos assuntos internos. Desse modo, as decisões da organização são oriundas das deliberações dos órgãos compostos por representantes dos governos. Pauta-se pela regra de unanimidade quando às decisões que possuem efeito vinculante e a “[...] eficácia das decisões é mediata, ou seja, qualquer decisão adotada pela Organização deve ser executada pelos próprios Estados-membros, para que possa produzir efeitos na sua ordem jurídica interna” (KEGEL; AMAL, 2009, p. 57).

Conforme os autores, a intergovernabilidade se caracteriza pelo relacionamento entre os governos dos Estados Nacionais, no qual suas autonomias são plenamente preservadas. Assim sendo, o Estado-parte dispõe da mesma liberdade de ação que detinha antes de se tornar membro da organização internacional, pois não há limitações ao seu poder nacional. As decisões internas podem ser tomadas ainda que entrem em conflito com os objetivos do projeto integracionista, pois não há ingerência nas tomadas de decisão dos Estados envolvidos.

Notamos que a constituição dos pólos regionais pode ser variada quanto à consecução dos objetivos e das características referentes às normativas institucionais (Intergovernamental e Supranacional). Esses aspectos influenciaram a diferença entre os níveis de integração do

processo de regionalização, que pode variar desde a formação de preferências tarifárias até o desenvolvimento de modelos mais abrangentes de criação de uma comunidade supranacional, como é o caso da União Europeia (UE).

A criação da Comunidade Européia ocorreu em 1958 e foi constituída, inicialmente, por seis países, a saber, Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo, Itália e Países Baixos. Os primeiros acordos celebrados tinham o objetivo de firmar um mercado comum de produtos e serviços, facilitação alfandegária e políticas comuns de comércio. Em 1993, com a expansão da organização para áreas sociais, ambiental e de segurança, ocorreu a mudança do nome para União Europeia. É uma organização supranacional econômica e política e é composta por 28 países<sup>22</sup> que, em conjunto, abarcam grande parte do continente europeu. Trata-se do mais aprofundado processo de integração regional (GUIMARÃES; GIOVANELLA, 2006). No continente americano, podemos encontrar quatro grandes tipos de processos de integração, são eles:

- 1) Quatro uniões aduaneiras: o Mercosul (ao qual são associados o Chile e a Bolívia), a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum da América Central (MCAC) e o Mercado Comum do Caribe (Caricom);
- 2) Acordos de livre comércio, como o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta) e o Acordo entre o Grupo dos Três (Colômbia, México e Venezuela), além de múltiplos acordos bilaterais assinados, por exemplo, entre o México e o Chile, o México e a Costa Rica, o Canadá e o Chile etc.;
- 3) Acordos preferenciais, dentre os quais o acordo Canadá–Caraíbas (Caribbean) e o entre os Estados Unidos da América (EUA) e os países da Comunidade Andina, cujo objetivo, dentre outros, é lutar contra o narcotráfico;
- 4) Acordos de caráter mais geral, como a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), os acordos de complementação assinados no interior da Aladi e os diversos acordos de cooperação em matéria de comércio e investimento (Canadá e Estados Unidos, principalmente), ou ainda os acordos mais setoriais ou mais técnicos. (BARBIERO; CHALOULT, 2001, p. 27)

Os processos de integração regional entre os países para o estabelecimento de relações comerciais têm, cada vez mais, maior relevância no campo político e sócio-econômico. Presentes em todos os continentes, os acordos celebrados encontram-se em estágios variados, com marcos e metas diferentes, assim como com mecanismos de implementação e solução de conflitos distintos. Ainda que sua formação corresponda a uma estratégia de inserção e concorrência no mundo globalizado, os blocos regionais têm apresentado não só

---

<sup>22</sup> Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos (Holanda), Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suécia.

transformações na geopolítica internacional, como também no âmbito interno, na medida em que propiciam a ampliação da abertura comercial, o aumento da segurança e a influência na definição de políticas sociais (GUIMARÃES; GIOVANELLA, 2006).

Por isso, Mariano (2007) adverte que pensar a globalização não significa apenas compreendê-la como potencializadora dos aspectos econômicos, financeiros e comerciais, que, sem dúvida, foram determinantes para sua emergência e totalidade. Para a autora, a globalização representa uma mudança significativa no alcance espacial da ação e da organização social, uma vez que os problemas internos de cada país estão relacionados diretamente aos do contexto internacional. Isso significa que, em contexto mundial menos favorável, é difícil criar condições para solucionar os impasses nacionais. Assim, é preciso criar um ambiente internacional que contribua para a resolução das problemáticas nacionais, que não estão restritas apenas à ordem econômica.

Nessa vertente, a integração regional, que tem sua gênese fundamentalmente vinculada à finalidade econômica, na medida em que alcança graus de aprofundamento, pode registrar avanços para além dos aspectos comerciais, possibilitando a promoção da coesão econômica e social. Segundo Guimarães (2007), a implantação de esquemas institucionais supranacionais são vetores que podem desencadear a redução de desigualdades territoriais e sociais.

*La mayor parte de los procesos de integración regional centra su atención casi exclusivamente en el comercio y las cifras macroeconómicas, postergando indefinidamente el tratamiento de otros aspectos que atañen a la relación entre economía, política y sociedad. Pero como es evidente, procesos económicos de esa naturaleza, aún en sus versiones más acotadas, traen aparejada una dimensión social, con costos y beneficios que impactan tanto en el empleo como en la generación de riqueza, por citar dos aspectos centrales, involucrando a la sociedad, comprometiendo la política, implicando a la propia sustentabilidad de los esquemas de integración regional. (PODESTÁ, 2000, p. 3)*

Os processos de integração regionais, desse modo, conforme Guimarães e Giovanella (2006, p. 1796), podem operar transformações progressivas não só no cenário internacional, mas, sobretudo, no contexto interno dos países envolvidos, na medida em que envolvem procedimentos de convergências, aproximações e harmonizações de políticas e de regulamentações que implicam na eliminação de barreiras tarifárias legais e institucionais, mecanismos de facilitação do acesso às instituições comuns, bem como na definição de políticas sociais e ambientais. “A integração não é, todavia, um fim em si mesma, é antes um processo em diversos domínios, com diferentes passos, multidimensional e com múltiplos níveis”.

Nesse sentido, os blocos regionais ganham espaço não só na vertente econômica, mas na política e no campo social, pois a condição de regionalização possibilita uma estrutura mais sólida para responder às necessidades advindas das complexidades do mundo globalizado, onde a esfera estatal de atuação apresenta-se cada vez mais limitada diante dos crescentes desafios que transcendem a dimensão territorial nacional.

Diz (2009) esclarece que a integração entre países não deve ser considerada como uma variável exógena para o desenvolvimento, mas, sim, um instrumento e uma alavanca para o próprio desenvolvimento nacional, pois é o eixo interno e externo dos países para gerar sinergias e potencialidades nacionais e sub-regionais e, assim, serem capazes de enfrentar os desafios das agendas de globalização em curso, ao mesmo tempo em que busca aprofundar a integração comercial, que estabelece as bases para um modelo de mercado comum e renovado, para o qual é necessário alavancar o desenvolvimento econômico numa perspectiva de competitividade.

Ainda que os objetivos que fundamentaram a criação dos blocos regionais sejam advindos das demandas econômicas, o final do século XX apresentou um crescimento expressivo no que tange à ampliação do espectro de sua atuação. Destaca-se, nesse contexto, a consecução de políticas públicas voltadas para o plano comunitário, para a promoção dos direitos humanos e para estratégias de combate à degradação ambiental, que passaram a ocupar as pautas das agendas transnacionais do debate internacional.

A discussão concernente à globalização e aos blocos econômicos permitiu uma análise da integração regional, em especial sobre as facetas que alicerçam o movimento de criação do Mercosul e suas injunções aos estados da América do Sul. Essa dinâmica de globalização econômica, social e cultural desdobra-se na demanda de processos integracionistas entre os países, procurando conformar a cadeia produtiva e as relações políticas e sociais em espaços abertos. O referido bloco se insere em um contexto em que os esforços de vários países estão voltados para os desafios inerentes à globalização.

Os projetos integracionistas representam um valor regional fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social nacional e possibilitam a participação efetiva dos seus Estados no sistema internacional. Desse modo, é oportuno compreender a constituição histórica que originou e que faz parte do desenvolvimento do Mercosul, pois essa análise permite identificar os avanços e os limites intrínsecos ao respectivo processo de integração regional sul-americano.

### 3.2. Constituição do Mercosul: aspectos históricos e conjunturais

As transformações de ordem econômica, política, social e cultural que marcaram o século XX apresentaram maior vigor nas suas últimas décadas, em que tornaram-se decisivas para a ampliação das relações entre diversos países, mediante a criação de blocos econômicos regionais. No âmbito da América do Sul, o Mercosul surgiu como uma alternativa à dinâmica macroeconômica, marcada pelas diferenças expressivas no nível de desenvolvimento socioeconômico e pela fragilidade democrática dos seus respectivos países-membros, resultante de um cenário político caracterizado pelo regime de governo ditatorial.

Conforme Desiderá Neto (2014), embora o Mercosul tenha representado uma expressiva inflexão diante das incertezas que caracterizaram as relações entre os países da América do Sul, ao longo do período que o antecedeu, em que a maioria dos países do continente foram governados por regimes militares, outros movimentos registrados na história sinalizavam a existência de iniciativas que fomentavam a disposição para o diálogo e a integração.

Entre os movimentos, podemos destacar: acordos assinados, durante a década de 1930, entre os presidentes do Brasil e Argentina, respectivamente, Getúlio Vargas e Augustín Pedro Justo, que propiciou a construção da ponte entre Uruguaiana e Paso de Los Libres; o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), criado em 1947, no segundo pós-guerra, que previa mecanismos que fomentassem a paz e garantissem a segurança hemisférica, acompanhando a previsão da ONU da necessidade de organismos regionais; e a Operação Pan-Americana (OPA), lançada em 1958, pelo então presidente Juscelino Kubitschek, cuja proposta sustentava-se na defesa de um projeto de cooperação internacional de âmbito hemisférico, com o objetivo de combater a miséria e o subdesenvolvimento (BUENO; RAMANZINI JUNIOR; VIGEVANI, 2014).

Para os autores, os processos de integração na América Latina, até a década de 1950, caracterizaram-se pelo viés político e, não, econômico. As relações comerciais ocorriam de forma incipiente e em algumas regiões se efetivavam a partir de acordos bilaterais. A possibilidade de integração comercial e a conseqüente cooperação econômica entre os países começaram a ser delineadas a partir das discussões incitadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada pela ONU em 1948 (CORAZZA, 2006).

Ainda segundo o autor, a criação da CEPAL consistiu em um marco no longo caminho de estímulos para a integração latino-americana. Na década de 1950, a instituição iniciou um processo de união econômica e comercial entre os países da América latina, tendo como

propósito a promoção do desenvolvimento regional. Assim sendo, a Cepal agiu diretamente, em 1960, na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Tratava-se de um acordo regional que visava impulsionar o processo de diversificação das exportações dos países da região a partir do comércio intra-regional. Contudo, os objetivos da ALALC esbarraram na falta de centralidade da integração regional econômica como pressuposto das políticas nacionais. Desse modo, para Bueno, Ramanzini Junior e Vigevani (2014, p. 566),

[...] no que se refere à ALALC, em geral, todas as análises coincidem na opinião de que os primeiros anos de seu funcionamento, até 1967, podem ser avaliados positivamente. Neste ponto, cabe indicar as razões, senão do fracasso, certamente do definhamento da ALALC. Uma de caráter econômico, outra de caráter político. Se um processo de integração não tem impacto sobre a gestão estratégica dos governos, trata-se de um forte indício da precariedade de todo o processo. No caso da ALALC e de outros processos de integração regional na América Latina, com exceção do Pacto Andino, não se desenvolveu, por ação deliberada ou não dos governos, qualquer esforço no sentido de trazer esses mesmos processos para o quadro de uma nova institucionalidade, que viabilizasse a absorção do tema, de forma a torná-lo um fato nacional relevante. [...] Na análise das razões econômicas do definhamento da ALALC, deve-se levar em conta o surgimento de graves diferenças entre os países, cujas causas foram de várias origens.

A carência de êxito da ALALC desencadeou, em 1980, a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>23</sup>, cujo propósito sustentava-se na promoção do desenvolvimento econômico e social a partir de um processo de integração regional, buscando, assim, de forma gradativa e progressiva, o estabelecimento de um mercado comum na América Latina. Os países originários da ALADI são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

A ALADI tencionava flexibilizar a rigidez ALALC, na qual estabeleceu, mediante cláusula, a obrigação de que qualquer concessão comercial de um país-membro a outro seria estendida, imediata e automaticamente, aos demais. Esse mecanismo não logrou avanços. Assim, a ALADI previa a possibilidade de assinatura de acordos apenas entre dois ou mais países, de modo que esses compromissos não mais necessitavam ser adotados por todos os países-membros. Na prática, para Bueno, Ramanzini Junior e Vigevani (2014), essa previsão

---

<sup>23</sup> Atualmente, são membros da ALADI, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, conforme consta nos acordos disponíveis na página oficial da Aladi, no endereço: <http://www.aladi.org/>.

se contradiz com o propósito inicial da ALADI, da efetivação de um mercado comum da própria, restringindo-se, dessa forma, a um instrumento de registro de acordos bilaterais.

Substancialmente, as diferentes perspectivas políticas, sociais e econômicas dos países refletiram-se no acordo. Os países andinos insistiam em níveis superiores de integração, tais quais tarifa externa comum, programa de desenvolvimento industrial, tratamento semelhante ao capital estrangeiro, objetivos não aceitos pelo Brasil, que mantinha uma política de alta proteção tarifária, objetivo fortalecido pela crise cambial que se aguçava. Por outro lado, as políticas liberais da Argentina, do Chile e do Uruguai haviam erodido as margens de preferências estabelecidas no quadro da ALALC. A partir de 1980, as crises do petróleo e, sobretudo, as crises da dívida externa, a começar pela do México de 1982, acentuaram a tendência de todos os países em buscar aumentar suas próprias exportações. Nesse contexto, a Aladi passou a valorizar os interesses individuais dos países-membros em prejuízo da visão comunitária. (BUENO; RAMANZINI JUNIOR; VIGEVANI, 2014, p. 572)

Carneiro (2006) salienta que os problemas da ALADI corresponderam também às limitações evidenciadas em outras iniciativas de integração latino-americana, que esbarraram no papel secundário das políticas de integração em detrimento dos interesses nacionalistas, falta de equilíbrio entre as políticas desenvolvimentistas com as condições econômicas dos respectivos países envolvidos, a influência das grandes assimetrias existentes entre as nações e o insuficiente desenvolvimento de uma rede estrutural que perpassa, sobretudo, por viabilizar condições de implantação de sistemas de transportes e comunicações que incrementassem a reciprocidade das relações comerciais entre os membros do bloco.

A ALADI distanciou-se do seu intuito principal e reduziu-se a uma instituição burocrática de técnica e registro de cunho estritamente comercial. No entender de Bueno, Ramanzini Junior e Vigevani (2014), a consolidação dos processos de integração perpassa também o fortalecimento político e social dos países envolvidos. Contudo, tanto ALALC e, principalmente, ALADI desempenharam um papel importante como processos bases para a constituição dos atuais formatos de integração na América Latina.

No caso da ALADI, ao optar por iniciativas de acordos bilaterais de cunho comercial, acabou resultando em um estímulo para a criação de projetos diferentes, que, além da perspectiva econômica, objetivou o fortalecimento das esferas política e social. Essa demanda ganhou corpo, sobretudo, com a necessidade da consolidação da democracia nos países latino-americanos e, principalmente, com a ampliação do poder de barganha no âmbito da economia global (CARNEIRO, 2006).

Com o advento de governos militares na maioria dos países latino-americanos, denotou-se a percepção de que a integração deveria ser compreendida como um instrumento de fortalecimento independente dos próprios países, ou seja, a consolidação de concepções nacionalistas autoritárias, em que a integração regional foi secundarizada. A ditadura vivenciada pelos países desencadeou a adoção de políticas que impediam a aplicação de princípios de cooperação e democracia, o que inibiu a consolidação de projetos de integração e desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a década de 1980 caracteriza-se como um divisor de águas na mudança de perspectivas sobre a integração, decorrentes das transformações políticas nos países da América do Sul. Trata-se de um período que iniciou a abertura democrática. No caso dos países que representam o cone sul do continente, podemos destacar os acontecimentos políticos que registraram o período de retomada de governos democráticos.

No Brasil, os movimentos de mobilização realizados pela sociedade civil em prol da democratização foram fatores preponderantes para a transição política, resultando nas eleições realizadas em 1985, que colocaram fim ao governo ditatorial de quase vinte anos. Em função da morte do então candidato eleito, Tancredo Neves, o vice-presidente José Sarney foi empossado em março daquele ano. Na Argentina, a derrota para os ingleses na Guerra das Malvinas, os fracassos econômicos, sociais e políticos do governo militar e as manifestações sociais culminaram com a eleição de Raúl Alfonsín, em 1983, iniciando, assim, uma nova retomada de governo democrático. Em ambos os países, as manifestações da sociedade civil e as reformulações de partidos políticos e organizações sindicais marcaram o período (CARNEIRO, 2006).

No caso do Uruguai, a autora esclarece que a transição democrática foi registrada com a eleição de Julio Maria Sanguinetti, em 1985, que retomou o poder aos civis a partir da pressão da sociedade mobilizada e colocou fim em mais de uma década de período de governo das forças armadas. Já o Paraguai teve 35 anos de governo militar, a mais longa ditadura da América do Sul. Nesse país, as mudanças dos regimes políticos em curso na década de 1980 nos países vizinhos da América do Sul, as transformações econômicas no cenário internacional e a prolongada crise econômica vivenciada erodiram a base de sustentação para a ditadura do general Alfredo Stroessner. Contudo, o fim do seu governo foi oriundo de outro golpe, conduzido pelo general Andrés Rodríguez, que, ao assumir, em 1989, convocou eleições gerais, que ocorreram no mesmo ano e culminou na vitória do partido colorado. Esses aspectos demonstram o quadro de instabilidade política na história do

Paraguai. É possível identificar em comum, nos quatro países, a influência das manifestações da sociedade civil, que foram intensificadas pelas crises econômicas na América do Sul.

Nessa vertente, o término da guerra fria e a finalização de um período marcado por intervenções militares nos países latino-americanos oportunizaram a retomada da democracia, que, nesse momento, consistia em uma condição compatível com uma maior racionalidade econômica – a conjunção entre política e economia – e os consequentes processos de integração comerciais. Assim, o fim dos regimes militares e as mudanças na economia global sinalizaram um profundo redirecionamento na perspectiva da política regional e da necessidade da integração entre os países (GUIMARÃES, 2007).

Ademais, segundo Carneiro (2006), os países latino-americanos, ao longo da década de 1980, estavam imersos em um refluxo econômico. Nesse período, medidas como a estagnação econômica e o aumento da desigualdade social marcaram a realidade de várias nações. Esse contexto significou uma sujeição ao mercado internacional, vislumbrando, mediante abertura econômica, o aumento do fluxo e volume de capitais e a consequente competitividade comercial.

Diante da necessidade emergente de inserção no renovado dinamismo da economia globalizada, a pressão em torno da exigência da competitividade resultou na tentativa de mecanismos de articulação regional, que, no contexto anterior à criação do Mercosul, iniciou com o estreitamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina. Na década de 1980, ambos os países tinham em comum não só o fraco desempenho econômico, como também a retomada de governos democráticos, desencadeada por intensas manifestações da sociedade civil (BABINSKI, 2010).

As transformações políticas seriam acompanhadas de mudanças nas nascentes sociedades pós-ditaduras que “exigiam”, no plano interno da região, um novo posicionamento de ambos países ante os velhos vizinhos. A atuação política dos jovens governos estava motivada principalmente pela necessidade de reinserção no plano internacional, atendendo às exigências de adaptação desses países ao novel cenário internacional econômico e político que se abria: estabelecimento de regimes democráticos com eleições livres e transparentes, dentre outras, e a formação de blocos econômicos. [...] O período de transição democrática de Brasil e Argentina permitiram vislumbrar novas perspectivas para a retomada do relacionamento entre os dois maiores países do Cone Sul, ensaiando movimentos de aproximação, ainda com a ressaca da ditadura. (CARNEIRO, 2006, p. 51 - 52)

O processo de redemocratização dos dois países, conjuntamente à demanda de crescimento econômico e melhoria das condições socioculturais, consubstanciou a defesa de abertura ao mercado internacional e à pactuação de um projeto cooperativo. Nesse sentido, a Declaração de Iguazu de 1985 registrou o primeiro esforço de impulsionar uma ação integrada, com o intuito de fomentar estratégias de reorientação das economias e políticas de ambos os países, para o fortalecimento no quadro internacional.

Além das dificuldades de competir no mercado internacional de economia globalizada, Bueno, Ramanzini Junior e Vigevani (2014) esclarecem que uma das dificuldades de efetivação de integração na América do Sul consistia na característica preponderante de Estado nacional, uma perspectiva nacionalista da própria integração, evidenciada especificamente nos casos de Brasil e Argentina, na qual o processo integracionista não se configurava como objeto de preocupação maior.

Para Lafer (1997), a notória mudança de perspectiva dos dois países demonstrou um caráter inovador no que tange a uma comparação dos aspectos históricos que precederam essa aproximação. Trata-se de uma transformação de concepção de um projeto regional, que é respaldada pela política de cooperação alicerçada em uma nova percepção de inserção internacional, compreensão de ações bilaterais e do afastamento de possíveis intervenções militares, em caso de confrontos entre os dois países. Assim, a Declaração de Iguazu tornou-se um marco na relação entre Brasil e Argentina, configurando-se como o ponto inicial da fase pragmática e realista de um projeto de integração regional.

Segundo Oliveira e Onuki (2000), a aproximação decorrente da relação bilateral entre Brasil e Argentina consolidou-se como um significativo marco para a política externa na América do Sul. Assim, a perspectiva de integração, nesse momento, representava, principalmente, a superação das diferenças históricas entre os dois países, a construção da confiança recíproca, estabilidade institucional política regional e a consolidação da retomadas dos governos democráticos. Ademais, tratava-se de um aceno ao mundo não só dos compromissos firmados com a democracia, mas, sobretudo, da necessidade de reconquistar a credibilidade internacional no âmbito econômico e político.

Resultou do respectivo tratado, a criação de uma comissão mista, composta por representantes de áreas específicas dos dois países, que tinham o objetivo de identificar os setores em que poderia haver mais integração, tais como, infraestrutura de transportes, energia e comunicações, bem como a cooperação científica e tecnológica. “Além disso, propuseram também coordenar posições para reforçar o poder de negociação de ambas as partes nos assuntos relacionados à crise da dívida externa” (DESIDERÁ NETO, 2014, p. 155).

Também, segundo o autor, como desdobramentos da Declaração de Iguazu, foram assinadas a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina (1986), de teor pacífico-estratégico, e a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina (1986), cuja centralidade correspondia à superação de desafios da competição econômica emergentes. Como caminho para superar esses desafios, foi lançado, no mesmo ano, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que definiu 24 protocolos setoriais voltados à integração de setores produtivos específicos e, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que firmou o compromisso dos dois países em formar um espaço econômico comum, previsto para um prazo de dez anos, assim como a harmonização de políticas para a liberação do comércio de bens e serviços.

Na compreensão de Desiderá Neto (2014, p. 156), o propósito principal do acordo de integração e cooperação econômica consistia no processo de integração entre Brasil e Argentina, considerando os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria, que consistiam em aspectos “[...] importantes para a manutenção de uma margem de autonomia para os respectivos países ao longo do processo”.

A constituição de um mercado comum entre as duas maiores economias do continente sul-americano ocorreria em duas etapas: primeiro, formação gradual de uma área de livre comércio em dez anos; segundo, harmonização das demais políticas públicas necessárias à formação do mercado comum, por meio de acordos específicos. É importante ressaltar que o tratado deixava explícito que todas estas decisões que viessem a ser tomadas deveriam ser aprovadas pelos poderes Legislativos dos dois Estados-partes, caracterizando o exercício integracionista como intergovernamental ou ausente de prerrogativas supranacionais – e resguardando a autonomia de ação externa de cada um dos países para a consecução de seus objetivos de inserção internacional. (DESIDERÁ NETO, 2014, p. 156)

Nessa vertente, os governos argentino e brasileiro compreenderam a integração como uma “[...] mudança radical nas atitudes dos Estados frente ao parceiro e a implantação de um espaço preferencial de entendimento democrático e de integração econômica, que veio a desembocar no Mercosul”, que se tornou a principal referência dessa nova concepção. Esses países cunhavam na integração a oportunidade para o fortalecimento de uma relação bilateral, considerada fundamental para a afirmação e o estabelecimento de credibilidade no cenário externo (BUENO, RAMANZINI JUNIOR e VIGEVANI, 2014, p. 575).

Os acordos assinados pelos respectivos países, conforme Desiderá Neto (2014), representaram um movimento estratégico no que diz respeito a uma mudança estrutural e política regional em prol da integração, ainda que, historicamente, as nações sul-americanas

sempre privilegiaram a independência nacionalista. Por outro lado, essas iniciativas demonstraram a compreensão de aceitação da integração como instrumento de interesse próprio dos países, pois enfrentando a grave crise de dívida que, na década de 1980, afundou os países em sucessivos aumentos da inflação e fuga de capitais, era indispensável pensar em iniciativas para superar décadas de dilaceração econômica e instabilidade política.

Para Corazza (2006), o CEPAL também influenciou significativamente tal processo, na medida em que passou a compreender o processo de integração como propulsor das relações externas, principalmente nas décadas de 1980 e 1990. Logo, no âmbito dessa instituição, ter esse pensamento representava uma mudança de concepção, pois, até então, no contexto latino-americano, o desenvolvimento nacional estritamente autônomo prevalecia em detrimento de uma perspectiva de cooperação regional e, conseqüentemente, integração.

Por outro lado, o autor esclarece que as propostas de integração defendidas pelo CEPAL estavam voltadas para uma concepção de regionalismo para a inserção dos países da América Latina em uma esfera global, com o intuito de proteger seus interesses específicos. Assim sendo, a perspectiva de integração regional era considerada um meio de proteção e fortalecimento das economias dos países que compunham um bloco regional, mas, nesse caso, o Estado conservava, ainda, um papel estratégico nesse processo.

Em 1990, os então presidentes do Brasil e Argentina, Fernando Collor e Carlos Menem, respectivamente, assinaram a Ata de Buenos Aires, estabelecendo a antecipação do prazo para a formação do mercado comum entre os países para o final de 1994, o que significou uma aceleração do projeto integracionista e, assim, correspondeu aos interesses dos países nas reduções tarifárias lineares e automática nas relações comerciais entre ambos (CARNEIRO, 2006).

O documento reafirmou os compromissos que foram estabelecidos na Declaração de Iguazu, Ata para Integração Brasileira-Argentina e na Ata de Amizade e estabeleceu a necessidade de uma reorientação das economias dos dois países, vislumbrando modernizar e ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços de circulação em ambos os mercados, favorecendo, dessa forma, o desenvolvimento econômico com justiça social e a inserção no mercado internacional (DESIDERÁ NETO, 2014).

Essa sequência de acordos assinados por Brasil e Argentina determinaram mudanças para o conjunto das relações entre os demais países sul-americanos. O fim da Guerra Fria e da bipolaridade política e econômica na ordem mundial, a ampliação do comércio global, a interdependência de fluxos de mercadorias e os avanços integracionistas registrados, principalmente, pela União Europeia, aliados ao fim de governos ditatórias em vários países

sul-americanos, consubstanciaram em fatores decisivos para a criação do Mercosul, que teve como cunho embrionário um projeto político, mas com intenções claramente econômicas de integração bilateral (KEGEL; AMAL, 2013).

Esses autores salientam que os novos governos de Brasil e Argentina introduziram mudanças expressivas nas políticas econômicas dos respectivos países, influenciando diretamente a guinada para o acordo bilateral, afastando-se do aspecto flexível, gradual e setorial para um ritmo e uma amplitude mais abrangente e acelerada, registrada na Ata de Buenos Aires, que previa a redução dos prazos e a cobertura total do universo tarifário, ao invés de protocolos setoriais. Nesse contexto, Paraguai e Uruguai, países que sempre dispuseram de interface comercial direta com Brasil e Argentina, foram consultados a ingressar e compor o bloco regional. Para Almeida (2015, p. 31), dois aspectos contribuíram nesse processo:

Há dois fatores que contribuíram para que o projeto de integração econômica entre Brasil e Argentina, iniciado com o PICE e com o “Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento” de 1988 fosse acelerado e institucionalizado com o Mercosul. O primeiro está relacionado às consequências do final da Guerra Fria e da ascensão da globalização do capital para as estratégias de inserção internacional dos Estados sul-americanos no sistema internacional. A expectativa, com a institucionalização do projeto de integração, era de que assim os Estados teriam melhores condições de enfrentar, coletivamente, os desafios da liberalização econômica internacional. Consequentemente, o segundo fator refere-se à necessidade de criar condições para que outros atores fossem inseridos no processo.

A conformação de um mercado comum entre os dois maiores países da América do Sul reforçou a perspectiva estratégica da integração regional em pequenos blocos, que se justificava pela necessidade dos setores produtivos se ajustarem a um novo modelo de competição no mercado global. Assim, os avanços institucionais resultantes dos acordos bilaterais assinados por Brasil e Argentina, a demanda pelo fortalecimento das relações econômicas, políticas e sociais, a necessidade da articulação com as demais nações fronteiriças do continente (Figura 1) foram fatores preponderantes para que Paraguai e Uruguai passassem a integrar o bloco regional do Cone Sul, acompanhando, desse modo, a tendência internacional de globalização e regionalização dos mercados (DESIDERÁ NETO, 2014).

**Figura 1 – Localização dos países do Mercosul no mapa da América do Sul**



**Fonte:** Agrosoft Brasil (2011).

A ascensão do neoliberalismo e das conseqüentes concepções de abertura de mercado e adesão aos regimes internacionais de segurança e comércio fez com que, no entender de Almeida (2015), um novo contexto político e econômico se instaurasse, no qual não pactuar de uma perspectiva integracionista consistia em uma decisão condenável e suicida diante da nova perspectiva internacional de ordem econômica. Assim, o processo de integração regional no cone sul, iniciado por Brasil e Argentina e, posteriormente, com a incorporação de Paraguai e Uruguai pela assinatura do Tratado de Assunção, correspondeu a um marco de institucionalização do movimento em curso no âmbito global.

A soma de recursos de poder sustentada por quatros países, que passariam a negociar conjuntamente a implantação da área de livre comércio, foi decisiva para a criação do Mercosul, que ocorreu em 1991 mediante a assinatura do Tratado de Assunção. Segundo Kegel e Amal (2013, p. 344),

A integração proporcionaria o aumento de competitividade e internacionalização das empresas nacionais através da integração das cadeias produtivas, no âmbito de um marco jurídico estável e atraente para investimentos externos. [...] O bloco foi projetado para servir de plataforma de inserção internacional dos Estados em um ambiente econômico no qual a

globalização começava a se intensificar. Neste caso, além das políticas de reestruturação dos fundamentos macroeconômicos e da abertura comercial recíproca, o MERCOSUL incentivou a concorrência entre vários setores econômicos nacionais dos principais países do bloco, possibilitando a sua preparação para o nível global de competição.

Nesse documento, foram estabelecidos os princípios, propósitos e estrutura orgânica do bloco. No seu preâmbulo, é defendido que a ampliação dos mercados nacionais, mediante integração, constitui condição imprescindível para potencializar processos de desenvolvimento econômico com justiça social. Assim sendo, seus objetivos devem ser alcançados com políticas macroeconômicas com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Desse modo, o processo de integração representa uma resposta à adequada inserção internacional dos países que compõe o bloco face à evolução dos acontecimentos globais expressa na formação de grandes espaços econômicos e um avanço no esforço de projeção progressiva da América Latina. No artigo 1º do Tratado, é exposta a constituição do Mercosul, que deverá estar estabelecida em 31 de dezembro de 1994 (MERCOSUL, 1991). O Mercado Comum implica:

Na livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (MERCOSUL, 1991, p. 2)

No capítulo I do documento, além da definição dos aspectos transitórios, também é apontado, em seu artigo 4º, que os Estados-partes irão assegurar condições equitativas de comércio. Corazza (2006) argumenta que a estratégia de integração do Mercosul, a partir da ampliação das dimensões dos mercados nacionais dos seus respectivos países-membros pela

integração regional, constituiu-se como uma estratégia geopolítica de inserção no contexto internacional.

Para o autor, esse processo representou dois movimentos: primeiro, a liberalização do comércio interno, “[...] com o objetivo específico de expandir os mercados nacionais de cada país e [...] em segundo lugar, o estabelecimento de um grau de proteção externa e o aumento da competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico”. Tratava-se, pois, de uma tentativa de criar insumos internos e os necessários meios para sua proteção no âmbito externo, o que representaria o aumento no poder de barganha dos países do bloco diante da acirrada concorrência internacional (CORAZZA, 2006, p. 145).

É importante registrar que o Mercosul origina-se em um momento no qual Brasil e Argentina, países precursores do Bloco, empreenderam uma guinada radical na economia: a implantação do neoliberalismo, que convergiu com as reformas propostas no Consenso de Washington<sup>24</sup>. Nesse mesmo contexto, na América do Norte, é criado o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), que teve sua origem no final da década de 1980 a partir de acordos bilaterais de liberalização econômica assinados por Estados Unidos e Canadá. Já em 1992, há a inclusão do México.

O Tratado de Assunção consistia em um documento de caráter transitório, pendente de legalidade no âmbito legislativo dos países-membros do bloco e compleição futura, que só se efetivou com a assinatura do Protocolo de Outro Preto. Por outro lado, Baptista (1996, p. 181) afirma que a linguagem do Tratado que registrou a formação de um mercado comum carregou em si o código genético do que poderia vir a ser a integração definitiva e avançada. Trata-se, pois, do fio condutor para balizar como estava e seria conduzido esse processo de constituição do Mercosul, que consistiu “[...] na opção por um sistema de cooperação entre Estados, ao invés de um regime de administração comunitária da generalidade dos setores da vida econômica”.

Segundo Caetano (2011), a criação do Mercosul é um desdobramento da mudança de rumo da economia internacional e correspondeu à atenção dada, sobretudo, por Brasil e Argentina à nova perspectiva econômica neoliberal implantada em vários países na esfera global. Logo, o Tratado de Assunção representou uma convergência com esse modelo, que foi profundamente direcionado ao fortalecimento do comércio e abertura de mercados, a partir da

---

<sup>24</sup> O termo Consenso de Washington foi cunhado em 1989, a partir da definição de um conjunto de medidas de ajuste econômico, que foram elaboradas por economistas vinculados a instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). “Significava um modelo de política econômica defensor da privatização, da abertura ao investimento estrangeiro, da liberalização do comércio internacional e duma política monetária e orçamental orientada para a estabilidade de preços e o equilíbrio das finanças públicas” (MURTEIRA, 2008, p. 4).

eliminação de barreiras tarifárias e da regulamentação de poder da institucionalidade intergovernamental.

De modo geral, pode-se dizer que a estratégia dos países latino-americanos com o propósito de integração seguiu um plano comum, embora aplicado de forma diferenciada: na esfera política optaram pela democratização dos regimes; na econômica, adotaram um receituário neoliberal, marcado por um novo papel para o Estado e pela liberalização econômica; e no âmbito internacional, impulsionar projetos de integração regional. (MARIANO, 2007, p. 125)

Diante do exposto e considerando os estudos realizados por Onuki (2006), Medeiros (2008), Cervo (2008), Saraiva e Ruiz (2009), Caetano (2011), Sarti (2011), Quijano (2011), Klemi e Menezes (2013), Sato (2014) e Almeida (2015), é possível, então, demarcar, resumidamente, fases que caracterizaram o Mercosul durante sua vigência: a primeira, que corresponde aos anos que antecederam a criação do bloco, entre 1986 a 1991, ou seja, o período embrionário do bloco (o qual já foi tratado anteriormente); a segunda remonta aos primeiros anos de sua existência, demarcada entre 1991 e 1994, que foi marcada pela implantação do modelo neoliberal de integração e da sua institucionalização; a terceira, que compreendeu os anos de 1995 a 2002, registra um período de instabilidade diante das graves crises econômicas que assolavam os países-membros do bloco e desencadeou a secundarização do projeto integracionista; a quarta corresponde ao período que se iniciou em 2003 e tem como principal marco as eleições de governos progressistas de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina, ambos com perspectivas de retomada de um projeto estratégico da integração na América Latina.

Almeida (2015) salienta que a segunda fase foi caracterizada pela implantação do bloco e a definição de diretrizes que iriam conduzir o processo de integração, principalmente, no âmbito econômico. Esse momento foi determinado pela conjuntura internacional de globalização do capital e, no caso do Mercosul, teve dificuldades em decorrência da efetiva institucionalização do bloco, pois os acordos firmados dependiam da aprovação, até 1994, dos legislativos nacionais de cada país para a garantia de sua legalidade. Esse quadro gerou lentidão no tocante à efetivação do mercado comum.

Ainda, no entender da autora, podem ser destacados, nesse período, como principais avanços a institucionalização e o crescimento comercial. A institucionalização do bloco a partir da definição da instituição das Reuniões Ministeriais em áreas estratégicas, a criação de

conselhos e órgãos subsidiários, a aprovação de acordos, tais como, Protocolo de Brasília, para soluções de controvérsias; Protocolo de Colônia, para promoção e proteção recíproca de investimentos; e o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que estabeleceu a estrutura institucional e a personalidade jurídica internacional do bloco, bem como a intergovernabilidade e o consenso como instrumentos de ação, pois o Tratado de Assunção equivalia a um documento de caráter transitório, que só se consolidou com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto.

Caetano (2011) certifica que o Protocolo de Ouro Preto foi crucial para o desenvolvimento institucional do Mercosul. Contudo, não alterou, em substância original, a orientação da intergovernabilidade, que já era evidente no Tratado de Assunção. Após anos de transição e implementação, a assinatura do referido Protocolo pode ser considerada a conclusão institucional do bloco.

No que concerne ao comércio, Kume e Piani (2005) apontam que o comércio intra-Mercosul apresentou um crescimento extremamente significativo no período de 1990-1994. Em termos percentuais, a expansão foi de 188,7%, se comparado ao aumento comercial com o resto do mundo, que fora de quase 50%. Entretanto, a evolução nos dados não reflete um crescimento uniforme do comércio intra-regional entre os quatro países, sendo a maior parcela apropriada pela Argentina e pelo Brasil.

Ainda que com esse quadro assimétrico, o clima de confiança do mercado em relação ao processo de integração econômica prevaleceu, o que fez, principalmente Brasil e Argentina, diante da conjuntura positiva, priorizar o Mercosul em suas agendas de política econômica e externa. “Os resultados do fluxo comercial na primeira metade da década de 1990 foram animadores e deram incentivos para a continuidade da integração”. (ONUKEI, 2006, p. 306).

Cervo (2008) denomina essa fase como liberal e comercial, tendo como principal marca a aproximação dos Estados, com o objetivo de expansão dos insumos para estimular a produtividade. Carneiro (2011) corrobora com essa afirmação e esclarece que, mesmo com os dados expressivos diante do aumento das atividades comerciais, o bloco não conseguiu evitar os atritos causados por adaptações onerosas, resultantes da forte dependência em relação aos fluxos financeiros internacionais. O contexto de liberalização econômica acrescido de um mercado recém-integrado provocou vulnerabilidade aos setores produtivos da região.

Para Almeida (2015), a terceira fase do Mercosul pode ser delimitada entre os anos de 1995 a 2002. Nesse período, os países da região enfrentaram o desafio de dar sequência à ampliação do projeto de integração econômica a partir da perspectiva intergovernamental estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto. Ademais, dois acordos importantes foram

celebrados com dois países do continente sul-americano. Chile e Bolívia formalizaram suas associações<sup>25</sup> ao bloco em 1996 a partir dos acordos de complementação econômica Mercosul-Chile e Mercosul-Bolívia.

Ainda que os acordos celebrados com Chile e Bolívia consistissem em registros significativos de interesse de expansão do bloco, a superação desse desafio esbarrou nas crises econômicas internas e externas que atingiram não só os países do Mercosul, como também os demais países da América Latina no final da década de 1990, provocando o enfraquecimento das trocas comerciais no bloco. A primeira evidência de instabilidade do bloco foi registrada em 1995, quando o governo brasileiro não aceitou a sugestão da Argentina de elevar a tarifa externa comum, o que desencadeou a diminuição de credibilidade da união aduaneira e, ao mesmo tempo, progressivos problemas de acessibilidade comercial dentro da área de livre comércio (CAETANO, 2011).

O autor ainda esclarece que a postura brasileira ocasionou uma posição defensiva dos demais países, principalmente da Argentina, desencadeando uma revisão do modelo de flexibilização comercial, o que trouxe consequências ao bloco. Entre as consequências, o governo brasileiro regulamentou, em 1997, a aplicação de restrições para o financiamento das importações para o Brasil, com o intuito de equilibrar a balança comercial, porém, essa ação gerou um clima de desconfiança entre os países do Mercosul.

Conforme Kume e Piani (2005), no período de 1994-1998, foi evidenciada a expansão comercial intra-regional, ainda que de forma menos acentuada. O crescimento econômico vigoroso registrado no desempenho do comércio intra-regional nos anos iniciais do Mercosul revelou a importância do bloco para o fortalecimento econômico da região. Contudo, esse panorama não convergiu para um crescimento simétrico entre os países-membros, bem como desencadeou divergências diplomáticas entre os países.

Diante desse quadro, o bloco ficou vulnerável a conflitos comerciais que resultaram em defesa de mecanismos de aumento de proteção setorial e em alterações tarifárias comuns. No entender de Almeida (2015), o auge da crise no Mercosul ocorreu entre os anos de 1999 e 2000, quando o governo brasileiro, de forma unilateral, decidiu pelo fim do câmbio fixo praticado até então entre o real e o dólar.

---

<sup>25</sup> Os países associados dispõem da condição de celebrar acordos comerciais com o bloco e também podem participar, na qualidade de convidado, das reuniões dos órgãos e da estrutura institucional do Mercosul para tratarem de discussões de interesses comuns aos países, contudo, não têm o direito do voto (ALMEIDA, 2015).

Do ponto de vista comercial, durante o Governo de FHC o Brasil tornou-se o maior beneficiado pela integração econômica promovida pelo bloco, em que a gradual abertura econômica favoreceu a indústria nacional brasileira em detrimento do baixo desempenho industrial das economias dos demais parceiros do Mercosul. Por outro lado, tanto por parte do Brasil quanto dos demais países, o predomínio do modelo de exportação de produtos primários para o mercado mundial dificultou, e ainda dificulta, a implantação de uma estrutura produtiva complementar entre os Estados via integração. A adoção da política macroeconômica de desvalorização cambial do Brasil, sem consulta prévia aos demais parceiros do bloco, gerou danos econômicos em todos os países, dado o contexto superavitário brasileiro, prejudicando o projeto integracionista como um todo. (ALMEDIA, 2015, p. 22)

A desvalorização severa do real, somada à acentuada queda de exportações dos membros do bloco, afetou negativamente o quadro comercial da região. Nesse cenário, os governos dos Estados-membros começaram a agir unilateralmente na projeção de medidas para tentar alterar a situação econômica. Por outro lado, não denotava vontade política de mudança de rumo de nenhum dos governos dos países na tentativa de redirecionar o processo de integração (CAETANO, 2011).

Batista Junior (2002) destaca que a desvalorização do real em 1999, o colapso econômico da Argentina<sup>26</sup> em 2001 e as divergências comerciais entre os demais países do bloco foram fatores cruciais para colocar em xeque o modelo liberal de integração, gerando instabilidade com relação à sequência do próprio Mercosul, tanto no que tange ao seu desempenho comercial quanto na sua dimensão política. Esse período foi caracterizado pela suspensão de negociações, decisões unilaterais e declarações não diplomáticas entre os governantes.

---

<sup>26</sup> “Os rígidos dispositivos econômicos introduzidos em 1991, com o intuito de estimular a confiança e garantir a credibilidade do peso, transformaram-se em fonte de instabilidade e incerteza. Tentativas de flexibilizar pontualmente o modelo monetário-cambial e a política econômica tendiam a despertar ainda mais desconfiança. A incapacidade de pagamento dos governos nacional e provinciais tornou-se indisfarçável. Sucessivas manobras financeiras e fiscais, incluindo empréstimos emergenciais do FMI e de outras fontes oficiais, operações onerosas de troca de títulos públicos e medidas draconianas de ajustamento fiscal, não conseguiram evitar que a Argentina tivesse que reconhecer a necessidade de reestruturar as dívidas públicas interna e externa. A dívida interna chegou a ser renegociada, com redução de juros e alongamento de prazos. Contudo, essas providências não foram mais suficientes para impedir a derrocada do modelo. Ao longo de 2001, cresceu a desconfiança em relação ao sistema financeiro argentino. Como se podia prever, a recessão prolongada gerou inadimplência dos devedores privados e queda na qualidade dos ativos bancários, abalada também pelas já referidas dificuldades de pagamento do setor público. A desconfiança levou a saques de depósitos e aplicações e à fuga de capitais para o exterior. Essa última foi facilitada, evidentemente, pela livre conversibilidade da moeda. É provável que os próprios bancos, especialmente os estrangeiros, tenham servido de conduto para a fuga de capitais e até remetido recursos próprios para o exterior. Uma corrida bancária em novembro acabou levando o governo a bloquear os depósitos do público, uma das últimas medidas do governo Fernando De la Rúa. Essa decisão não só destruiu a confiança no sistema bancário, como acabou sendo um dos principais estopins de uma crise política que levaria ao fim prematuro do governo, dois anos antes do final do mandato para o qual fora eleito” (BATISTA JUNIOR, 2002, p. 90).

Oliveira (2010) reitera que, nesse momento, o processo de integração enfrentou dificuldades não só no aspecto econômico, como também nas diferenças estruturais dos países, o que desencadeou a implantação de alternativas isoladas, não negociadas e, em alguns casos, sem ser compatível com os interesses de todos os membros. Esse contexto de arrefecimento no ímpeto integracionista perdurou até 2003. Para o autor, esse momento pode ser considerado como a fase sombria do bloco e refletiu o descontentamento não só com as medidas neoliberais implantadas, mas também com o “abandono” do projeto de integração regional no âmbito do cone sul do continente.

Cervo (2008) indica que, a partir de 2003, iniciou-se a quarta fase do Mercosul, caracterizada pelos governos da chamada nova esquerda latino-americana, que assumiram os seus respectivos governos criticando as medidas neoliberais que foram efetivadas e não proporcionaram o crescimento econômico esperado, bem como fizeram com que os investimentos sociais minguassem e acarretassem a ampliação da desigualdade. As eleições de Nestor Kichner na Argentina e Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil ilustram esse momento, no qual a perspectiva de regionalismo aberto (Integração econômica mediante a liberalização completa dos mercados) é secundarizada e são estabelecidas projeções visando ao resgate de uma integração regional cooperativa e de fortalecimento da América Latina no cenário internacional.

Segundo Almeida (2015), nesse período, a conjuntura comercial do bloco estava deteriorada em função da crise econômica que assolava os vários países da região. Esse cenário, ao mesmo tempo em que trouxe instabilidade e exigiu novos desafios ao Mercosul quanto as suas pretensões econômicas, fez com que outras dimensões, entre elas, a sociocultural, figurassem, gradualmente, como prioridades.

Apesar das dificuldades em se fazerem avançar os projetos comerciais do Mercosul, devido à adoção de políticas econômicas não coordenadas entre os Estados e às crises econômicas pelas quais eles passaram no final do século XX e início do século XXI, e que afetaram diretamente o bloco, o ambiente político regional de ascensão das lideranças de esquerda na América do Sul permitiu que projetos políticos, socioculturais e educacionais fossem retomados e desenvolvidos no Mercosul. Diferente do Mercosul “Fenício”, esse novo Mercosul apresenta-se como um Mercosul “Multifuncional”, disposto a avançar em áreas antes negligenciadas ou paralisadas pela abordagem liberal. (ALMEIDA, 2015, p. 27)

Ainda que essa vertente tenha como referência a assinatura da Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social no Mercosul, Bolívia e Chile em 2000<sup>27</sup>, a mudança expressiva dos rumos do bloco só ocorrera a partir de 2003, com os governos de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina. Ambos os presidentes procuraram reafirmar, desde o “[...] início de seus mandatos, a importância estratégica do Mercosul para o desenvolvimento econômico e social de seus países e para a inserção dos mesmos no sistema internacional, reformulando assim as dimensões do Mercosul” (ALMEIDA, 2015, p. 25).

Segundo Caetano (2011), essa perspectiva ficou bem evidente se considerado, inclusive, o discurso da Sessão de Posse no Congresso Nacional brasileiro, do então presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, no qual salienta que a prioridade da política externa do país será o fortalecimento da América do Sul e a consolidação do Mercosul consistia em um imperativo para isso, não só no sentido de ser instrumento para expandir as economias da região, mas, sobretudo, para fornecer ao bloco uma identidade política, econômica, democrática e social internacional sólida.

Sarti (2011) reconhece que Argentina e Brasil, não só por sua dimensão territorial, como também pela vertente política e econômica, são os países-âncora do bloco. Logo, com a eleição de Néstor Kirchner e, principalmente, de Luiz Inácio Lula da Silva, a integração regional passou a ocupar papel estratégico de coordenação política entre os países em suas respectivas agendas de governo, reconhecendo-a como instrumento para inserção da região no sistema internacional, consubstanciando, desse modo, com avanços nas capacidades de negociação e de melhorias nas condições de desenvolvimento econômico com justiça social. Isso implicaria em ampliar o projeto político do Mercosul, compreendendo-o como uma ação convergente de políticas socioculturais, educacionais, técnico-científicas e não apenas um instrumento de união aduaneira comercial.

A partir de 2003, são retomados esforços dos governos dos países-membros na consolidação da perspectiva de reforçar o quadro institucional do Mercosul. Assim, a formalização da condição de países associados, com a adesão do Peru em 2003 e Colômbia, Equador e Venezuela em 2004, mediante o Acordo de Complementação Econômica Mercosul-Peru, Colômbia, Equador e Venezuela, representou uma ação de vigor diante da projeção de fortalecer o bloco. Ademais, no campo econômico, em 2004, foi oficializado o

---

<sup>27</sup> “A Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social no Mercosul, Bolívia e Chile, no dia 30 de junho de 2000, em que os governos do bloco reforçaram a importância da dimensão sociocultural do Mercosul, ao afirmar que o desenvolvimento econômico e a plena integração regional somente poderiam ser alcançados com justiça e equidade social” (ALMEIDA, 2015, p. 24).

acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN)<sup>28</sup>, com o intuito de formação de uma área de livre comércio entre os blocos (CAETANO, 2011).

Conforme Carneiro (2006), o projeto do bloco, nesse novo contexto, passou a enfatizar uma nova agenda em que se destacam as pautas sociais de integração, fortalecendo a ideia de uma agenda integracionista que passaria por novos arranjos institucionais e ampliação da democracia com a justiça social. A expansão comercial promovida como prioridade no projeto do Mercosul, desde a sua origem, foi revista a partir dos anos 2000, o que acarretou um maior grau de relevância às dimensões socioculturais, convergindo, assim, com o projeto de integração regional. Desse modo, os arranjos institucionais do bloco guinavam em prol da formação de uma identidade do Mercosul.

As dificuldades registradas das projeções comerciais do bloco, ao final da década de 1990 e início dos anos 2000, decorrentes das crises econômicas pelos quais passaram os países-membros, afetaram diretamente a credibilidade do Mercosul. Contudo, com as eleições nacionais entre os anos de 2002 e 2004 nos países-membros (Brasil em 2002; Argentina e Paraguai em 2003; e Uruguai em 2004), a integração regional ganhou mais expressividade nas agendas de governo, pois os presidentes eleitos apresentaram perfil pró-Mercosul (CAETANO, 2011).

O autor destaca que a projeção de aprofundamento da integração regional, desse modo, ganhou corpo com a assunção do governo de Tabaré Vasquez, em 2005, no Uruguai; a reeleição de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil em 2006; a vitória de Cristina Fernández de Kirchner na Argentina em 2007; e a conquista eleitoral de Fernando Lugo no Paraguai em 2008. A afinidade ideológica dos novos governos marcou um tempo histórico auspicioso do bloco e correspondeu a um reforço da integração regional.

Para Quijano (2011), esse período foi preponderante para que fosse colocado na agenda de demandas do bloco o tratamento das assimetrias em relação aos países menores, que desencadeou a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento do Mercosul (Focem). Trata-se de um fundo cuja finalidade consiste no financiamento de projetos que impulsionam o crescimento pleno dos países, agrupados em quatro programas voltados para infraestrutura, expansão da competitividade, programa de coesão social e ações de fortalecimento institucional relacionadas ao aprimoramento da integração. O Brasil é o

---

<sup>28</sup> Conforme descrição do site oficial, a Comunidade Andina compreende um bloco regional constituído com o objetivo de alcançar um desenvolvimento mais equilibrado independente e abrangente, mediante a integração andina sul-americana. Os países que, atualmente, integram o bloco são Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/>.

maior contribuinte do Focem, com aproximadamente 70%, sendo seguido pelos aportes da Argentina, com 27%, Uruguai, com 2% e Paraguai, com 1%. As economias menores do bloco são as prioridades dos projetos vinculados ao fundo.

Esse novo panorama caracterizou a iniciativa do Mercosul na direção de um modelo de integração regional mais profundo. Contudo, Deos, Mendonça e Wegner (2013) esclarece que o baixo orçamento destinado ao fundo ainda não é suficiente para a consolidação de tais fins, sobretudo, para projeções redistributivas, o que não significa o descrédito do Focem na tentativa de equalizar as assimetrias econômicas dos países-membros, mas, sim, na constatação de que, em curto prazo, os objetivos estabelecidos estão distantes de serem alcançados, demandando, assim, novas alternativas para sua efetiva consolidação.

Para o autor, a dificuldade de coordenar políticas macroeconômicas em níveis mais elevados ainda é um grande gargalo para o bloco, mesmo após anos de existência, em decorrência da sua própria condição de não ser uma instituição supranacional. Nesse sentido, ainda que sejam indiscutíveis os avanços comerciais desde a criação do Mercosul, é importante frisar a necessidade de o bloco ser o protagonista na intermediação financeira e não os Estados, de forma segmentada, de modo que possam conter os conflitos econômicos de escalas tão distintas, como as que envolvem os países-membros.

Por outro lado, Mariano (2011, p. 139) adverte que a supranacionalidade não é sinônimo de consolidação de um processo integracionista, mas, como no caso europeu, pode permitir “[...] a legitimação de alguns órgãos como instâncias responsáveis por determinadas decisões, contribuindo para o reconhecimento da importância do bloco no cotidiano das sociedades envolvidas e no continuísmo das políticas regionais apesar das mudanças de governos”. No que tange ao Mercosul, essa condição seria favorável para romper com a excessiva intergovernabilidade que condiciona a tomada de decisões aos interesses específicos dos governos e, contraditoriamente, se sobrepõem aos interesses comuns do bloco, o que pode acarretar prejuízos como a instabilidade institucional, política e econômica e, conseqüentemente, a dificuldade de efetivar plenamente a integração regional.

No âmbito da institucionalidade, Sarti (2011) ressalta a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), órgão constituído pelos representantes do legislativo dos povos dos Estados partes do Mercosul, como um passo significativo na mediação institucional das divergências interestatais, bem como a regulamentação de um espaço de efetiva participação dos cidadãos da região pela via da representação legítima de seus interesses. Em contrapartida, Mariano (2011) salienta que o ritmo lento das mudanças no plano institucional do bloco e a dificuldade de estabelecer diálogos em busca da produção de consensos

expressos em mecanismos regulatórios favoráveis à integração regional são barreiras que colocam em xeque a sua eficiência.

Ainda com as fragilidades evidentes, o Parlasul representa um pontapé inicial significativo para o fortalecimento das ações democráticas do Mercosul. Outra iniciativa expressiva ao longo da história do bloco foi a inserção do quinto país-membro do bloco. Em 2005, um novo capítulo se iniciou no contexto do Mercosul, pois a Venezuela formalizou o pedido de adesão ao bloco, conforme possibilidade prevista no artigo 20<sup>29</sup> do Tratado de Assunção.

Medeiros (2008) salienta que, com a entrada de um novo milênio, ampliaram, sobretudo na América Latina, inúmeras iniciativas<sup>30</sup> visando a integração econômica, dentre elas, a incorporação da Venezuela ao Mercosul, que apresenta uma relevância expressiva. Em 2006, os quatro presidentes dos países do bloco assinaram o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul, documento que formalizou a adesão da Venezuela como membro pleno do Mercosul. Tratava-se do primeiro passo institucional a ser percorrido para que o país fizesse parte do bloco.

Segundo Goldzweig (2013), o ingresso do respectivo país promoveria a expansão comercial ao fortalecer a economia da integração da América do Sul e ao potencializar as reservas petrolíferas. Esses benefícios tenderiam a superar turbulências no cenário econômico internacional e regional, diante dos posicionamentos políticos e ideológicos do então presidente venezuelano Hugo Chavez. Contudo, a aprovação da adesão, bem como a ratificação desta pelos congressos dos países que compõem o bloco, foi um processo longo que desencadeou inúmeros entraves e debates.

A entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul foi iniciada em 2006, pela dimensão política, e concluída institucionalmente em 2012. Ao longo de seis anos, inúmeras discussões foram travadas nos congressos dos países do bloco. Argentina e Uruguai foram os primeiros a regulamentarem a entrada do país, o Brasil aprovou apenas em 2009. Já o Paraguai, em 2012, rejeitou o ingresso da Venezuela no parlamento. No entanto, essa decisão paraguaia não impediu que a Venezuela se tornasse membro pleno, pois o Paraguai foi

---

<sup>29</sup> Artigo 20 - O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado. Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países-membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração subregional ou de uma associação extra-regional. A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes (MERCOSUL, 1991).

<sup>30</sup> Comunidade Sulamericana das Nações (CASA) e Aliança Bolivariana das Nações (ALBA) são algumas iniciativas de um processo iniciado nos anos 1980 e que vem adquirindo crescente importância econômica e política (MEDEIROS, 2008).

suspensão do bloco em decorrência da sanção que lhe foi atribuída pela destituição do cargo, de forma antidemocrática, do então presidente Fernando Lugo<sup>31</sup>. Sturaro e Frota (2012) enfatizam que a suspensão do país se pautou pelo regime de defesa coletiva de democracia do Mercosul, que se sustenta em medidas punitivas contra um Estado-membro ou associado com a tomada violenta e ilegal do poder, que desencadeia a ruptura da ordem democrática.

Com a eleição de Horácio Cartes, em 2013, foram retomadas as negociações diplomáticas para o reingresso do país ao bloco. Em dezembro do mesmo ano, outra iniciativa para a consolidação desse processo foi a aprovação do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul pelo Congresso Paraguai. Já em fevereiro de 2014, na Cúpula dos Representantes do bloco, foi oficializado o retorno do Paraguai. Após o ingresso da Venezuela, o Mercosul passou a contar com cinco países-membros (Figura 2).

A entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul foi uma das discussões mais expressivas que perpassou a política externa dos países do bloco no que tange aos esforços em prol do fortalecimento da integração regional nos últimos anos. Trata-se de um marco histórico e auspicioso para o movimento de regionalização da América do Sul. É um país que representa um peso econômico, comercial e energético importante e expande o poder de barganha na relação com outros países e blocos (GOLDZWEIG, 2013).

A adesão da Venezuela ao Mercosul, iniciada em 2006, foi visto por Fontanelli *et al* (2015) como uma oportunidade para a recuperação econômica do país, que já sofria com os efeitos da desvalorização do petróleo. O pedido de entrada no Mercosul indicou o interesse da aproximação estratégica do país às duas maiores economias da América do Sul: Brasil e Argentina. Além dos interesses específicos do país, o ingresso da Venezuela teve um peso político e econômico expressivo para o bloco, pois foi um marco que ampliou e reforçou a integração entre os países-membros do bloco. Ademais, a expansão do Mercosul consiste em um fator substancial para enfrentar, com mais condição de barganha e fortalecimento econômico, as nuances econômicas e políticas do cenário internacional, que são dinamizadas conforme um dado momento histórico.

---

<sup>31</sup> Em 22 de junho de 2012, o parlamento paraguaio aprovou, mediante justificativa de mal desempenho de suas atribuições, o processo de *impeachment*, que destituiu Fernando Lugo de suas funções como presidente. O processo durou menos de 24 horas para ser concluído e foi classificado como um golpe de estado, ferindo condição básica para a participação do país no bloco (ALMEIDA, 2015).

**Figura 2 – Localização dos países do Mercosul na América do Sul após a inserção da Venezuela**



**Fonte:** Site Geografia e Geopolítica<sup>32</sup>.

Durante o período de ingresso da Venezuela no Mercosul (2005 a 2012), o bloco vivenciou um período de crise econômica internacional que teve o seu ápice em 2008 e gerou instabilidade financeira e a consequente redução da disponibilidade de crédito. Lamoso (2012) postula que, para além dos efeitos colaterais decorrentes da crise, esse momento desencadeou a discussão sobre a falência do modelo neoliberal de redução da participação do Estado e da supremacia das leis de mercado. O enfraquecimento do receituário neoliberal foi colocado em xeque frente à dependência da intervenção estatal para salvar seu sistema financeiro.

A autora reitera que a revalorização do papel do Estado passou a estar no centro da pauta do cenário econômico global. Essa perspectiva provocou uma profunda mudança nas estruturas produtivas, sobretudo nos países da América do Sul. A insuficiência das medidas neoliberais foi mola propulsora para a sedimentação das políticas neodesenvolvimentistas, em que a intervenção do Estado é crucial para revitalização do setor produtivo. Os governantes dos países do Mercosul tinham em comum a afinidade com essas medidas, em especial o

---

<sup>32</sup> Endereço eletrônico: <http://geografiaegeopolitica.blogspot.com.br>

Brasil, que o colocou em prática, mais precisamente, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2010). Nesse âmbito, a política externa priorizou a diversificação dos parceiros e a maior integração regional, com as atenções destinadas ao bloco do cone sul.

Por mais paradoxal que possa parecer, a ocorrência da crise econômica de 2008 representou uma derrota para as políticas neoliberais, que, mesmo a despeito do prejuízo econômico, significou um ganho político em favor de uma união dos países periféricos e em prol do distanciamento das práticas neoliberais. A eleição de governos progressistas no continente sul-americano favoreceu “[...] uma nova ênfase em políticas fundadas na capacidade de intervenção do Estado e no protagonismo dos poderes executivos nacionais na definição de um novo modelo de desenvolvimento” (SANTANA; KASAHARA, 2007, p.2).

Os pontos fortes exibidos contra a crise global, a consideração renovada do Mercosul (com liderança emergente do Brasil ) na arena internacional o fazer avançar uma agenda de aprofundamento dentro bloco, são provas suficientes de sinal positivo em torno da comemoração de duas décadas de processo integração. No entanto, como em situações anteriores, a vontade política dos governos parece ter a última palavra. Com a experiência acumulada de uma história que tem conhecido articulações tão diferentes e instituições criadas muitas vezes sob a forma de alusão e desordenada, o Mercosul pode encontrar na comemoração de seus 20 anos uma nova razão para confirmar o seu projeto. (CAETANO, 2011, p. 65, tradução e grifo nosso)

Os movimentos do cenário internacional decorrentes da crise de 2008 favoreceram a integração regional na América do Sul à medida que possibilitaram mais autonomia aos governos para a negociação de pautas com menor ingerência externa, que eram distantes dos reais interesses da região (LAMOSO, 2012). Além disso, com a eleição de Dilma Rousseff no Brasil, Jose Mujica no Uruguai, Nicolas Maduro na Venezuela, a reeleição de Cristina Kirchner na Argentina e as novas eleições democráticas no Paraguai, a integração regional continuou a figurar na pauta de prioridades das políticas externas dos países-membros do bloco, pois seus respectivos presidentes comungavam de interesses aglutinados em prol do fortalecimento do Mercosul.

No entanto, nos últimos anos, mais especificamente a partir de 2013, a América Latina vem sofrendo com crises de ordem econômica e política, o que traz reflexos diretos para as projeções do bloco. No cenário internacional, a alta das taxas de juros nos Estados Unidos, após seis anos congeladas, e a conseqüente valorização do dólar e desvalorização das moedas

regionais, a queda no preço das *commodities*<sup>33</sup> e a freada no avanço da potente economia chinesa representam o fim de uma etapa em que houve o crescimento para além do global das economias emergentes, no qual vários países latino-americanos se inseriram. Esses acontecimentos, somados à crise no preço do petróleo, contribuíram expressivamente para a recessão econômica e disputa política polarizada na Venezuela e as crises político-econômicas de Argentina e Brasil (JESUS, 2014).

Com as incertezas políticas, econômicas e sociais resultantes desse cenário, que atingiu a maioria dos países da América latina, os governos progressistas, que, até então, detinham de ampla popularidade, passaram a conviver com a instabilidade política e institucional. Os movimentos vivenciados na Argentina, Brasil e Venezuela ilustram esse contexto. Na Argentina, após 12 anos no poder, o Kicherinismo, perdeu, em 2015, as eleições presidenciais para Mauricio Macri, candidato que representa a coligação de partidos de centro-direita.

*En 2015, la Argentina era signado por transformaciones impensadas em el plano nacional, particularmente en la contienda electoral. La derrota del kirchnerismo en las elecciones presidenciales puso fin a doce años ininterrumpidos de gobierno peronista tras el colapso político y económico de diciembre de 2001. Asimismo, el triunfo de Mauricio Macri se caracterizó por un hecho histórico singular: por primera vez desde la restauración democrática en 1983, un candidato no perteneciente a las dos principales fuerzas políticas del país, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), asume la jefatura de Estado. Otros cambios de índole coyuntural, especialmente en la arena macroeconómica, comprenden desafíos de alto riesgo para la nueva administración. (MURILLO; RUBIO; MANGONNET, 2016, p. 4)*

Os autores destacam que os desafios enfrentados pela política econômica nos últimos anos do governo Cristina Kirchner, que lidava com limitações orçamentais decorrentes da queda do preço internacional das matérias-primas, foi um dos aspectos determinantes para a vitória do candidato de oposição, Mauricio Macri. Em 2015, ano eleitoral, houve uma deterioração significativa da situação econômica do país em virtude da queda dos preços da soja (principal produto de exportação Argentina) e óleo (que liquidou a possibilidade de desenvolver as enormes reservas patagônicas para reavivar a economia). Essas condições internacionais fizeram com que as projeções internacionais apontassem que a inflação seria de

---

<sup>33</sup> Os *commodities*, cujo singular é *commodity*, consiste em um termo oriundo da língua inglesa e que se popularizou no mundo econômico, fazendo referência a um determinado bem ou produto de origem primária que é comercializado nas bolsas de valores e que dispõe de um grande valor comercial e estratégico (PRATES, 2007).

cerca de 30%, bem como haveria uma retração do Produto Interno Bruto (PIB). Ademais, a queda dramática nas reservas internacionais afetou profundamente a campanha de Daniel Scioli, candidato de Cristina Kirchner. Por outro lado, esse contexto também imprimiu desafios inevitáveis para o governo de Mauricio Macri.

Nos primeiros meses da gestão, a iniciativa política de Macri chamou a atenção pelo viés arbitrário, ao se valer do recesso legislativo para governar via decreto. Seus múltiplos decretos resultaram na nomeação de dois membros do Tribunal Supremo do país, nas mudanças na legislação dos meios de comunicação e telecomunicações (incluindo a dissolução de dois reguladores e substituindo por um novo que está legalmente subordinado ao poder executivo), a instrução da segurança de emergência (que inclui a permissão para abater aviões civis suspeitos de tráfico de drogas).

No campo econômico, as projeções da desvalorização da moeda nacional se materializaram, muito acima do que era esperado, e como consequência, a taxa de inflação no país, ao final do ano de 2016, chegou aos 41%. O modelo da política econômica do Governo de Mauricio Macri foi implantado a partir de planos de ajustes fiscais e com a derrubada de medidas protecionistas do Estado (marca do governo de Cristina Kirchner) como, por exemplo, os grandes aumentos das tarifas de energia, gás e água. Segundo Ameni e Albuquerque (2016), a popularidade do presidente sofreu considerável baixa no seu primeiro ano de gestão, bem como tem se deparado com um contexto cada vez mais acirrado de disputas políticas com a oposição no congresso e, principalmente, com os movimentos sociais, em especial os sindicatos.

No Brasil, o governo da presidenta Dilma Rousseff, reeleita em 2014, no primeiro ano do segundo mandato, enfrentou inúmeras dificuldades para garantir a governabilidade, o que gerou uma histórica crise político-institucional, que foi agravada pelo declínio da economia no país em função dos ajustes fiscais projetados pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy. As incertezas dessa conjuntura se intensificaram no ano de 2016, com a piora econômica, o isolamento do poder executivo, os escândalos de corrupção envolvendo inúmeros políticos do governo e a queda drástica de popularidade da Presidente Dilma Rousseff, que foram impulsionadores para a abertura do processo impeachment da então presidente, o que acabou resultando no impedimento da continuidade do seu mandato no mês de agosto do referido ano. Dilma Rousseff foi condenada pelo Senado Federal sob a acusação de ter praticado crime de responsabilidade fiscal. No dia 31 de agosto de 2016, o então Vice-presidente, Michel Temer, foi empossado como Presidente da República Federativa do Brasil.

Conforme Boito Jr (2016, p. 29), para além do quadro apresentando, é importante frisar três acontecimentos que influenciaram diretamente o impeachment de Dilma Rousseff. “O primeiro consiste no ingresso da alta classe média como força social ativa e militante no processo político, por intermédio das expressivas manifestações de rua”. O segundo foi o fato da gradativa deserção dos grandes empresários da frente neodesenvolvimentista. Ao longo do ano de 2015, diversas associações empresariais que apoiavam os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) afastaram-se. O caso mais ilustrativo é representado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), que se tornou uma das principais apoiadoras do impeachment. O terceiro foi o recuo passivo do Governo de Dilma Rousseff diante dessa ofensiva, o que significou um isolamento do poder executivo frente à conjuntura imposta.

Esse cenário, para Boito Jr (2016), configurou-se na principal ilustração da mola propulsora geradora do impeachment: o conflito de classes. Segundo o autor, com os áureos anos de crescimento econômico durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram adotadas políticas econômicas que propiciaram a conciliação de interesses dos mais ricos e da população de baixa renda, o que resultou, ao mesmo tempo, na minimização da desigualdade social e no aumento da riqueza dos detentores do capital (contradições na contramão dos princípios do Partido dos Trabalhadores). Esse quadro de conciliação foi se desgastando ao final do primeiro mandato do Governo de Dilma Rousseff, quando a economia crescia em ritmo lento e apresentava a sinalização de retração, o que desencadeou um processo eleitoral altamente polarizado e, consequentemente, acirrado em 2014. Diante desse contexto e com a economia em recessão, a disputa pela riqueza foi intensificada.

Quando falamos em conflito de classes não estamos pensando em um conflito simples entre a burguesia e a classe operária. Tampouco pensamentos em uma disputa mais avançada entre socialismo e capitalismo. Para uma situação desse tipo convém guardarmos o conceito de luta de classes. Ora, o que temos no Brasil de hoje não é isso. O que temos aqui é um conflito de distributivo, pela apropriação da riqueza, e ele envolve diversas classes e frações. Os conflitos são, portanto, variados e complexos, não excluem o surgimento de alianças, configurando sucessivas mutações no quadro político. [...] Os conflitos entre os partidos e mesmo os conflitos no interior do Estado, embora possuam suas especificidades, devem ser reportados aos conflitos de classe. (BOITO JR, 2016, p. 25)

Assim, a base de sustentação do Governo Dilma Rousseff no Congresso Nacional foi entrando em colapso (o próprio parlamento é uma face visível de uma crise orgânica no sistema político, cujas raízes encontram-se fincadas na própria estrutura social de um país) conjuntamente com o modelo de desenvolvimento brasileiro, que, no entender de Braga (2016), era apoiado na

criação de empregos precários e na desconcentração de renda entre os que vivem dos rendimentos do trabalho. Somado a esses aspectos, a crise da economia internacional afetou os grandes conglomerados econômicos, que passaram a pressionar o governo por medidas de austeridade fiscal.

Boito Jr (2016) destaca que o conflito distributivo de classes, no Brasil, está diretamente atrelado à condução de Michel Temer à presidência, que demonstrou, nos primeiros meses do seu governo, pacotes de ajuste fiscal para assegurar ao capital rentista o pagamento dos juros da dívida pública, a abertura da privatização da economia para atender ao capital internacional e a implantação de pautas impopulares, como projetos que visam mudanças na previdência social, nas leis trabalhistas e as alterações nos orçamentos destinados à saúde e à educação. Para isso, tem contado com uma base aliada ampla no congresso nacional. Por outro lado, seu mandato tem sido alvo de desconfiança da população (dispõe de baixo índice de popularidade) e de várias críticas dos movimentos representados pela sociedade civil, o que demonstra um panorama conjuntural totalmente incerto no campo político, econômico e social até 2018 no Brasil, ano da próxima eleição presidencial.

Na Venezuela, o governo de Nicolás Maduro, que representa a continuação do chavismo, perdeu, pela primeira vez em 16 anos, as eleições legislativas, não dispondo da maioria simples no congresso. Essa derrota, segundo Löwy (2016), está associada à conjuntura econômica extremamente difícil atravessada pelo país, devido à queda, principalmente, dos preços do petróleo. A comercialização do petróleo pela petrolífera estatal (Petróleos de Venezuela S.A – PDVSA) responde pela maioria da arrecadação do governo do país e foi crucial para assegurar investimentos em programas sociais implantados pelo Governo de Hugo Chávez.

As receitas do Governo da Venezuela dependem fortemente da comercialização do petróleo. É a partir dessa arrecadação que o país financia as importações de quase todas as outras mercadorias, uma vez que o Estado controla a produção e distribuição de produtos básicos. Com a queda do preço do petróleo, o impacto na econômica é, praticamente, imediato. Esse cenário vem deteriorando a economia do país nos últimos anos, gerando altos índices de inflação e a escassez de produtos básicos. Esse cenário fez com que a popularidade de Nicolas Maduro fosse despencada e que aumentasse as manifestações civis contra o seu governo.

Conforme Osorio (2015), aproximadamente 90% das exportações venezuelanas são representadas pelo setor petrolífero. A receita dessas exportações corresponde à maioria do orçamento do governo. Com isso, o país, nos últimos anos, não incentivou a produtividade interna e, por conta disso, tem que importar um percentual grande de bens de consumo básico,

como comida, remédios e matérias primas para o setor agrícola e industrial. Dessa forma, o progresso da economia é totalmente refém dos ciclos de valorização do petróleo. Como o mineral perdeu valor de mercado recentemente, a Venezuela tem enfrentado uma inflação galopante, uma crise política, altos índices de violência e, para agravar a conjuntura, se deparou com um problema ambiental decorrente de longos períodos de seca, o que trouxe graves implicações para o fornecimento de energia elétrica, devido ao esvaziamento dos reservatórios das usinas hidrelétricas.

No campo da política externa, o Governo de Nicolás Maduro tem sido alvo de críticas severas dos representantes do Governo de Michel Temer no Brasil e do Governo de Mauricio Macri na Argentina. Ambos os governos já declararam ser contrários à permanência do país no bloco. Em dezembro de 2016, conforme informações divulgadas na página oficial<sup>34</sup> do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Chanceleres do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai entregaram comunicado de suspensão do país ao representante da Venezuela no bloco. A decisão pauta-se no vencimento do prazo acordado para o cumprimento burocrático de normas técnicas referentes às obrigações de adesão ao Mercosul.

A Venezuela pronunciou-se oficialmente sobre a decisão, afirmando que a suspensão foi arbitrária e motivada por fins políticos. Ao consultar o calendário<sup>35</sup> de ações do bloco, observamos que a primeira atividade do ano de 2017 ocorrerá no fim de janeiro e não foi definida a data da reunião da Cúpula dos Presidentes. O referido evento, certamente, terá como pauta a situação da Venezuela.

O Uruguai não tem apresentado um cenário político instável após a eleição, em 2014, de Tabaré Vazquez, candidato que foi apoiado por José Mujica. Situação semelhante é vivenciada pelo Paraguai, pois, ainda que o presidente Horacio Cartes tenha baixa popularidade, ele está com o mandato em vigência e dispõe do apoio da maioria no Congresso. Contudo, ambos são afetados pelas crises políticas e econômicas dos demais países do Mercosul, uma vez que estes respondem expressivamente pelas relações comerciais estabelecidas tanto por Uruguai quanto pelo Paraguai.

Outro fator que representa mais um desafio ao Mercosul consiste na aprovação, em 2015, do Acordo de Associação Transpacífico, que visa à promoção de uma área de livre comércio que abrange vários países da região do Oceano Pacífico, envolvendo nações dos continentes americanos e asiáticos. Essa celebração representa o maior acordo multilateral da

---

<sup>34</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/>

<sup>35</sup> Disponibilizado no seguinte endereço: <https://calendario.mercosur.int/>

história e trará impactos para o comércio global e incertezas para o Mercosul e outros blocos econômicos (PEREDA, 2015).

Além do Acordo de Associação do Transpacífico, os anos de 2015 e 2016 apresentaram acontecimentos geopolíticos que trouxeram questionamentos sobre o futuro da União Européia, dos blocos regionais e da própria globalização, principalmente após a eleição do candidato do Partido Republicano Donald Trump nos Estados Unidos. Ademais, a União Européia se deparou, em 2015, com uma das maiores crises de refugiados da história. Esse movimento foi desencadeado, sobretudo, pela guerra civil da Síria<sup>36</sup>. Os conflitos no país asiático, que provocaram milhares de mortes, também fizeram com que mais de 350.000 pessoas se deslocassem em direção à Europa.

Esse contexto fez com que a União Europeia se defrontasse com duas frentes de críticas: a primeira, de alguns de seus países-membros, cobrava postura contundente do bloco quanto às ações para a expulsão dos refugiados; a segunda, emergente da comunidade internacional que representa os direitos humanos, entre elas, a ONU, condenou a repressão imposta pelos países e as condições desumanas a que os refugiados têm sido submetido (sem condições básicas de alimentação e abrigo). Esses grupos reivindicaram ações da União Europeia para que fossem adotadas políticas que garantissem a mínima proteção aos imigrantes.

Paralela à crise migratória, a União Europeia, em 2016, presenciou a saída de uma das principais economias do bloco, o Reino Unido. O desligamento foi oficializado após a decisão da maioria da população, via votação de um plebiscito. O movimento que resultou no desligamento foi nomeado de 'Brexit', que consiste na junção abreviada das palavras inglesas *Britain* (Grã-Bretanha) e *exit* (saída). Nos países do Reino Unido, grupos representantes “[...] de direita e de extrema direita associaram a imigração, a globalização e o burocratismo de Bruxelas, sede da União Européia, aos problemas econômicos enfrentados por seus cidadãos” (BUENO, 2016, p. 14).

---

<sup>36</sup> “A República Árabe Síria, com uma posição estratégica no Oriente Médio, enfrenta, desde março de 2011, uma guerra civil que já deixou milhares de mortos, destruiu a infraestrutura do país e gerou uma crise humanitária regional. Tudo isso teve início quando os protestos, conhecidos como Primavera Árabe, serviram de inspiração e exemplo para ativistas e civis desafiarem a ditadura no comando do país do Presidente Bashar al-Assad. O regime ditatorial do presidente, com a restrição das liberdades, repressões violentas a qualquer pessoa considerada ameaça à segurança nacional, e o controle da população, foram motivos que ajudaram a inflamar no povo a vontade de derrubar no governo. No conflito, é possível observar a influência e interferência de vários grupos (Políticos e Religiosos) em diferentes formas. A guerra civil tomou uma proporção que torna difícil determinar todos os envolvidos” (FURTADO; RODER; AGUILAR, 2014, p. 1-2).

A UE terá perdido um de seus mais influentes membros, a começar pelo fato de que o Reino Unido responde por mais de 14% do PIB comunitário – o terceiro maior, depois da Alemanha e da França. Com a saída do Reino Unido, a UE estará inegavelmente mais pobre, o que tende a enfraquecer não apenas o seu dinamismo interno, mas, também, a sua influência nas relações internacionais. Por sua vez, o Reino Unido perde seu principal parceiro de comércio e de investimento e o seu auxílio por meio das políticas supranacionais. O Reino Unido ainda passa a enfrentar o risco concreto de uma fragmentação interna. Do ponto de vista social, o referendo mostrou uma sociedade muito heterogênea, sendo que os mais ricos, os de maior escolaridade, os mais jovens e os que moram nos centros urbanos optaram pela permanência na UE, ao passo que os mais pobres, de menor escolaridade, os mais velhos e os que moram em regiões rurais optaram pela saída do bloco. Do ponto de vista político, vale lembrar que o Reino Unido é atualmente uma união política entre quatro países, isto é, a Inglaterra, o País de Gales, a Escócia e a Irlanda do Norte. O referendo mostrou que há uma divisão clara entre os eles. A saída do Reino Unido deverá levar à maior reforma da UE desde sua fundação. (WOLF; OLIVEIRA, 2016, p. 1)

Os argumentos que consideraram que os imigrantes bem como a antiglobalização são os fenômenos culpados pelos reveses econômicos e, conseqüentemente, pela diminuição da qualidade de vida, que justificaram o apoio da maioria da população do Reino Unido à saída da União Européia também foram os mesmos, resguardadas as particularidades de cada região, que fizeram com que o povo norte-americano elegeisse, ao final de 2016, o republicano Donald Trump. O novo presidente dos Estados Unidos, que assumiu em janeiro de 2017, sustentou, ao longo de sua campanha eleitoral, a defesa de políticas que dificultem o ingresso de imigrantes no país, que assegure o estabelecimento de medidas protecionistas ao mercado interno, bem como que expressem a rejeição à globalização e, como desdobramento, a diminuição da atuação do país em blocos econômicos e alianças militares.

Os fenômenos apresentados no contexto recente global desencadeiam inúmeras incertezas frente ao futuro da união dos mercados, das integrações regionais e, conseqüentemente, da globalização enquanto vetor da geopolítica mundial. Para Bueno (2016), a globalização é colocada em xeque no atual momento histórico por conta das crescentes ondas de movimentos isolacionista, de nacionalismo, intolerância, fascismo e da xenofobia, em várias partes do mundo.

Frente a conjuntura apresentada, o Mercosul tende a se deparar não só com os desafios de ordem econômica, política e social, como também com a incerteza sobre a sua própria existência. Frente a esse cenário, o bloco tem tentado se fortalecer buscando celebrar acordos com outros blocos, bem como ampliando a quantidade de países que o compõe. Atualmente, o Mercosul tem como países-membros, o Brasil, a Argentina, o Uruguai, o Paraguai e a Venezuela. Equador, Chile, Colômbia, Peru e Bolívia participam como países associados

(Figura 3). Cabe destacar que, em 2015, na 48ª Cúpula do Mercosul, foi assinado o protocolo de adesão da Bolívia como membro pleno (ALMEIDA, 2015). Frente a esse panorama, podemos destacar, a partir do Quadro 2, os principais documentos que representam a dinâmica histórica de sua constituição e evolução.

**Figura 3 – Países-membros e associados do Mercosul**



Fonte: Site História e Geografia - <http://www.historiaegeografia.com/>.

**Quadro 2 – Principais documentos do Mercosul**

Ano	Documento	Finalidade
1985	Declaração de Iguazu	Acordo bilateral de integração entre Brasil e Argentina.
1991	Tratado de Assunção	Criação do Mercosul
1994	Protocolo de Ouro Preto	Bases institucionais para o Mercosul
2006	Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela	Solicitação de adesão da República Bolivariana da Venezuela como membro pleno do Mercosul
2015	Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia	Solicitação de adesão do Estado Plurinacional da Bolívia como membro pleno do Mercosul

Fonte: Elaboração da pesquisadora tendo como referência os dados disponibilizados no site oficial do Mercosul.

Diante do exposto, podemos inferir, conforme Bueno, Ramanzini Junior e Vigevani (2014), que, antes do Mercosul, os debates referentes à integração na América do Sul tiveram

um caráter de aceno a iniciativas desses processos, como a ALALC e a ALADI. Somente a partir de meados dos anos 1980 e, principalmente, na década de 1990, a integração regional passa a ser considerada como um eixo estruturador de comportamento político e econômico global. A criação do Mercosul, desse modo, representou a fase pragmática das tentativas anteriores de efetivação da cooperação em busca do desenvolvimento regional. Para Carneiro (2006), a integração na América do Sul tomou novos rumos a partir da década de 1990, impulsionada pelas transformações políticas inerentes à restauração dos sistemas burocráticos dos países da região e pelas exigências econômicas impostas pelo novo panorama internacional, capitaneado pela globalização.

Segundo Corazza (2006), o fundamento de projeto de integração econômica do Mercosul teve influência da concepção cepalina de promoção do regionalismo aberto, em que a integração regional deveria conciliar a formação de blocos econômicos da região ao contexto internacional de abertura de mercados e liberalização da economia. Assim, o regionalismo aberto apresentou-se como uma perspectiva de coadunar liberalização e regionalização, tendo como plataforma o projeto neoliberal de eliminação de fronteiras nacionais e internacionais ao comércio global.

Saraiva e Ruiz (2009, p. 153) esclarecem que há posições diferentes com relação à perspectiva do Mercosul. Há uma corrente que defende o viés estritamente econômico, denominada pelos autores como ortodoxos, a partir da abertura indiscriminada do comércio, para os setores produtivos deterem mais vantagens e disporem de melhor inserção no mercado internacional, ou seja, enfatizam o livre comércio em detrimento das uniões aduaneiras. Já a segunda, os heterodoxos, enfatizam a relevância das políticas estatais destinadas a promover o desenvolvimento industrial com enfoque setorial. “Defendem que a união aduaneira dá aos países-membro acesso preferencial aos mercados do bloco e gera mais benefícios para os parceiros do acordo, o que significaria uma integração estratégica de recursos que assegurasse o desenvolvimento dos setores produtivos”. Ao mesmo tempo, permitiria a incorporação a uma agenda distributiva, que poderia vislumbrar a diminuição das assimetrias existentes entre os países-membros do bloco.

De acordo com os autores, dentro da perspectiva heterodoxa, há duas posições diferentes: a primeira, os pragmáticos, que destacam o caráter prioritário da economia no arranjo do Mercosul, ou seja, o bloco deverá estar mais preocupado com os interesses comerciais, fortalecimento tecnológico e com a integração funcional; o segundo, os progressistas, defendem a ênfase política, em que o processo integracionista tenha um caráter estratégico, no qual o bloco tenha como base uma identidade comum, mediante a participação

da sociedade civil e na consolidação institucional do bloco, o que reforçaria o desenvolvimento democrático regional e a cidadania mercosulina.

Os autores ressaltam, ainda, que essas visões divergentes sobre as finalidades do bloco foram fecundadas a partir das diferenças de concepções existentes nos países que compõem o bloco. Essas perspectivas estão em convergência com a dinâmica histórica do Mercosul, que, ao longo de sua evolução, se deparou com momentos de expansão comercial, crises econômicas, instabilidade política, dificuldades de estabelecer um marco institucional e, principalmente, com a distância entre discurso e ação no âmbito do fortalecimento da integração regional. Por outro lado, ainda com as limitações evidentes, é inegável que a jovem iniciativa de formação de um bloco regional na América do Sul é significativa, pois ampliou a capacidade comercial, reforçou o quadro diplomático, potencializou a projeção dos seus respectivos países no cenário internacional e mediou a relação com outros blocos regionais.

Klemi e Menezes (2013, p. 96) avaliam que o Mercosul alcançou partes dos objetivos que foram propostos na sua criação, mas segue se deparando com conflitos entre os seus membros, o que faz com que a integração seja secundarizada em detrimento de uma zona de livre comércio. Desde sua existência, o alargamento e o aprofundamento da integração tem enfrentado várias crises, mas iniciativas no sentido de superar os desafios impostos foram tomadas, como a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (Focem), do Parlamento do Mercosul (Parlasul), da Conversão Aduaneira e de instâncias sociais, como o Setor Educacional do Mercosul (SEM). Os desdobramentos dessas “iniciativas, todavia, ainda não estão plenamente visíveis. Além disso, até aqui, em última instância, as assimetrias entre os membros do Mercosul, em lugar de se reduzirem, aumentaram”.

Não obstante, o Mercosul cumpre, em certa medida, papel estratégico no processo de inserção internacional do bloco e, por conseguinte dos Estados Partes. Além disso, destaca-se como importante instância nas tentativas encetadas em prol da formação de um espaço econômico e político sul-americano. Nessa empreitada, o Mercosul, assim como historicamente outras tentativas, depara-se com os interesses da potência hegemônica continental e mundial, os Estados Unidos da América (KLEMI; MENEZES, 2013, p. 97).

Conforme sublinha Medeiros (2008), o Mercosul, desde 1991, tem oscilado entre duas linhas de integração regional: a primeira prioriza a industrialização autônoma e um projeto integracionista sustentável; a segunda, por sua vez, objetiva a liberalização como um fim em si mesmo. Essa vertente do regionalismo aberto esbarra nas assimetrias entre os países, identificada diante das evidentes disparidades de renda entre setores, indivíduos e classes

sociais. A regionalização, nesses moldes, teria êxito produtivo caso todos os países sul-americanos tivessem os mesmos patamares de desenvolvimento econômico e social. Esse quadro representa um atraso substancial à consolidação da integração no Mercosul.

A despeito das proposições e iniciativas favorecedoras de uma maior integração dos países da América do Sul, a definição dos objetivos econômicos e sociais principais, as estruturas econômicas e de poder nacionais, as estratégias formais de integração e os regimes de política econômica — tais como os que se desenvolveram nos últimos anos na América do Sul — são contraditórios com essa intenção geopolítica. A ênfase posta no livre-comércio, o descompasso entre o predomínio das iniciativas brasileiras e o seu crescente saldo comercial intra-regional, as assimetrias entre os países e a debilidade das iniciativas em direção a uma carta social inibem, se não forem superados, a construção de uma área econômica integrada. (MEDEIROS, 2008, p. 214)

Nessa direção, há a necessidade de uma agenda social progressista que esteja acompanhada de um esforço prioritário de cooperação educacional, tecnológico e científico. Essa perspectiva é “[...] essencial para alargar as dimensões do processo de regionalização, superando os seus estreitos limites econômicos”. Por isso, a importância das dimensões do processo de integração regional voltadas para as demandas sociais, o que inclui a definição de prioridades que resulte em uma carta social que permita a coesão econômica e social entre os países, visando, desse modo, não só o avanço dos mercados, mas também o desenvolvimento com justiça social, como é destacado no próprio preâmbulo do Tratado de Assunção (MEDEIROS, 2008, p. 251).

Draibe e Riesco (2009) enfatizam que as mudanças evidenciadas no bloco nesse novo milênio são indicadores expressivos da necessidade de uma agenda social emergente, em que os programas sociais estimulem o crescimento econômico. O entendimento da importância dessa agenda social no Mercosul relaciona-se diretamente ao viés de integração voltado para a cooperação e, conseqüentemente, para o fortalecimento regional.

As crises políticas e sociais que atingiram os países do Mercosul, sobretudo acumuladas com as reformas neoliberais implantadas na década de 1990, exigem a prioridade de um espaço de representação de políticas públicas que forjem uma carta de desenvolvimento pragmática, capaz de conciliar um investimento estatal voltado para responder não só às demandas do mercado, mas, principalmente, às necessidades das pautas sociais (SANTANA; KASAHARA, 2007).

Do ponto de vista das políticas sociais, trata-se de buscar um sistema de proteção social no sentido amplo que, nas suas interações com o tecido

econômico, opere como uma alavanca tanto para o crescimento da economia quanto e ao mesmo tempo para a promoção da maior igualdade entre os cidadãos. Dito de outro modo, tratar-se-ia de colocar no centro da Agenda Social do MERCOSUL um novo e virtuoso modo de articulação entre a política econômica e a política social, em uma estratégia comum que viabilizasse a concretização tanto de um novo modelo de desenvolvimento social quanto a própria e almejada integração social regional. (DRAIBE, 2007, p. 182)

A introdução de novos componentes políticos e econômicos, como a revitalização do papel estratégico da intervenção estatal nas relações produtivas, sinalizou para os atores públicos a demanda de “[...] formulação de mecanismos de estabilização e previsibilidade institucional para a coordenação dos interesses dos países da região”. A opção por políticas que priorizem o desenvolvimento econômico e social, nesse caso, tem ganhado espaço diante do tradicional debate comercial, que foi precursor nos anos iniciais do Mercosul (SANTANA, KASAHARA, 2007, p. 2).

A origem dos blocos econômicos esteve intimamente relacionada às questões econômicas. Contudo, com a abrangência das funções dos blocos e as demandas de objetivarem não só a inserção, como também a consolidação no cenário internacional, medidas complementares ao processo de integração comercial, como as de cunho social, têm se tornando cada vez mais necessárias, principalmente por consistirem em condicionantes para a efetivação da democracia e para garantir o aprofundamento de um projeto de integração regional (MEDEIROS, 2008).

Sendo assim, como assinala Draibe (2007), o compromisso pactuado entre os membros do Mercosul com os valores do Estado de Direito e, por conseguinte, a democracia, consistem em impulsos para a garantia dos direitos sociais e a busca de um desenvolvimento econômico regional pautado na justiça social e equidade. Resulta dessa perspectiva, a criação de uma agenda, bem como a implantação de políticas sociais unificadas. Essa perspectiva reflete uma nova forma de conceber e trabalhar os temas sociais no interior do bloco, com base na centralidade da dimensão social da integração. Trata-se de também priorizar o desenvolvimento social como eixo transversal e articulador do processo de integração.

Como podemos perceber, os aspectos comerciais foram prioridades nas discussões concernentes à integração regional no cone sul, sendo conduzidas, principalmente, por Brasil e Argentina no fim da década de 1980 e década de 1990. Conquanto, para Goldzweig (2013), são as questões de ordem política e sociocultural, tais como aquelas relacionadas à institucionalidade política de um bloco regional, a segurança, medidas redistributivas e a educação, que garantem a consolidação de um projeto integracionista, que deve estar voltado

para os problemas regionais inerentes não só à economia, mas, sobremaneira, à realidade social.

O Mercosul não foi a primeira tentativa de integração dos países da América Latina, ao contrário, ele se colocou “[...] na sucessão de um lento e tortuoso processo de integração dos países latino-americanos, mas representa avanços históricos consideráveis na concretização do ideal integracionista” (CORAZZA, 2006, p. 144). Ao longo de sua trajetória, o bloco apresentou debilidades, em decorrência da instabilidade econômica, política e institucional, mas, apesar das limitações, o Mercosul é um instrumento significativo para a América Latina, ao estar situado em um contexto conjuntural de globalização, em que a disputa se insere entre os blocos regionais.

Denota-se, então, que o Mercosul se configurou como um bloco com ênfase comercial, que nasceu no seio das transformações da economia mundial<sup>37</sup>, e ainda que seu objetivo maior tenha encontrado, ao longo de sua existência, obstáculos significativos para sua efetiva consolidação, é importante salientar que o bloco também viabilizou, em seu interior, o desenvolvimento de iniciativas em torno da integração de outras áreas além da comercial, o que é o caso da perspectiva de integração educacional.

Um bloco regional que vise à formação de um Mercado Comum, em que é prevista a livre circulação de serviços, pessoas e capitais, dependerá da harmonização das estruturas e políticas educacionais, pois, para obter uma inserção internacional baseada no crescimento econômico e desenvolvimento social, deve-se unir esforços no sentido de criar condições necessárias para a coesão social, melhoria de competitividade da região e garantia da redistribuição dos resultados do crescimento econômico.

Segundo Almeida (2015, p. 31), “[...] a educação também tem um papel de destaque no processo, tornando-se elemento chave para a ampliação da integração regional sul-americana neste início do século XXI”. Ademais, a abordagem educacional no contexto da globalização reitera também o seu papel estratégico enquanto vetor produtivo e, consecutivamente, como elemento de desenvolvimento econômico. Assim, a educação se credencia como um instrumento de desenvolvimento econômico associado ao cultural, político, social e humano.

Diante do exposto, a constituição histórica do Mercosul e os elementos conjunturais que se fizeram presentes ao longo de sua evolução nos sinalizam para a relevância da análise

---

<sup>37</sup> Registramos que, embora seja evidente a preponderância das questões comerciais no que tange à criação e toda a dinâmica de desenvolvimento do Mercosul, não foi intuito da seção aprofundar o debate referente às ações econômicas conduzidas pelo bloco. Contudo, ainda que cientes dos limites decorrentes de uma leitura mais sintetizada, não poderíamos deixar de apresentar uma breve discussão concernente às relações comerciais.

de aspectos que vão além do campo estritamente comercial e, assim, buscar evidenciá-lo como um possível instrumento de garantias dos direitos sociais, em especial o educacional.

Todavia, isso não implica em negar que o bloco é um empreendimento de integração econômica, mas que, ao longo de sua trajetória, estabeleceu, em menor ou maior grau, uma simbiose com os aspectos sociais. Para compreender essa perspectiva, faz-se necessário, inicialmente, entender como se constitui a estrutura institucional do bloco e, conseqüentemente, sua dimensão social, com destaque para a criação do Setor Educacional do Mercosul e os seus respectivos planos, como veremos a seguir.

#### 4 MERCOSUL EDUCACIONAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO

O mundo globalizado tem apresentado, cada vez mais, dificuldades econômicas, humanitárias, sociais e culturais em escala internacional, evidenciando a necessidade do fortalecimento de ações locais como instrumentos para o enfrentamento dessas questões. Essa realidade tem demandado, no local ou região, a construção de um ambiente favorável ao desenvolvimento, mediante a criação de permanentes instituições, promotoras de discussão e resolução de problemas regionais.

Trata-se de uma mudança fundamental não só para a inserção no cenário global, mas, sobretudo, para a sistematização da unificação de esforços que reduzam os riscos das consequências resultantes dos crescentes desafios oriundos da globalização. A formação dos blocos regionais tem se constituído como instituições que buscam dar respostas às transformações econômicas, sociais, culturais e humanitárias contemporâneas que resultam do cenário do mundo globalizado. O Mercosul, instituído pelo Tratado de Assunção de 1991, se originou a partir dessas motivações.

Diante desse cenário, buscamos compreender os caminhos que perpassam a institucionalização do Mercosul. As relações institucionalizadas se fundamentam a partir de um marco de orientação, tanto em suas funções quanto em seus objetivos. Desse modo, compreender as instituições que fazem parte do bloco é imprescindível para o entendimento da trajetória do processo de integração regional na América do Sul.

O projeto de integração regional no qual o Mercosul se insere é amplo e complexo e não se restringe apenas à integração econômica e a consequente desregulamentação tarifária registrada no tratado que o fundou. Dessa forma, a educação se configura como um significativo elemento promotor do desenvolvimento em conjunto dos estados que constituem um bloco regional e assume um papel estratégico como fator produtivo de avanço econômico, social, político, cultural e humano. Logo, se faz cada vez mais presente na agenda de um processo integracional.

Nessa vertente, analisaremos a criação do setor institucionalizado voltado exclusivamente para a educação no âmbito dos países membros do bloco: o Setor Educacional do Mercosul (SEM). Essa abordagem pressupõe que a respectiva instância tende a desempenhar um papel significativo a respeito da proteção normativa da garantia dos direitos educacionais a partir da elaboração e implementação de ações, programas e, principalmente, de políticas educacionais, que uma vez acordadas entre os países, consubstanciam o projeto de promoção da integração no plano regional via consecução da garantia do direito à educação.

Para compreender essa perspectiva, faz-se necessário, inicialmente, entender como se constitui a estrutura institucional do bloco e, conseqüentemente, sua dimensão educacional, a partir da criação do Setor Educacional do Mercosul e os seus respectivos planos. A gênese do Setor Educacional do Mercosul (SEM) remonta à própria origem do bloco regional. O SEM é responsável pelas decisões concernentes aos aportes para a integração de um plano educacional voltado para o desenvolvimento de políticas regionais específicas para os países do bloco.

#### **4.1 Estrutura institucional do Mercosul**

O desenvolvimento das premissas estabelecidas pelo Mercosul depende da definição e efetivação de um conjunto de ações que resultem em mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais dos países pertencentes. O primeiro passo para o êxito de um projeto de integração consiste na institucionalização das relações, que implica na criação de um ambiente que regulamente a resolução de conflitos, direcione as demandas e encaminhe os objetivos.

Entre a criação do Mercosul, pelo Tratado de Assunção, em 1991, e a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, a densidade institucional do bloco se estabeleceu de forma frágil. Os trabalhos foram canalizados para a redução tarifária, que constituiu na principal prioridade daquele período. Com o término do período de transição e a demanda por uma agenda ampla convergente com processos mais profundos de integração, a institucionalização passou a ser um requisito crescente (VIGEVANI; MARIANO; MENDES, 2002).

A ausência de institucionalidade mínima no Mercosul era um entrave para avanços no processo de integração. Desse modo, tornaram-se necessários “[...] mecanismos jurídicos de solução de controvérsias, estabelecimento de compromissos macroeconômicos, corpo político e técnico próprio destinado a sugerir iniciativas e soluções que contemplassem a consolidação do bloco regional” (TRAPP, 2010, p. 53).

Logo, a assinatura do Protocolo de Ouro Preto era de suma importância e, em 1994, concedeu ao Mercosul a personalidade jurídica de direito internacional, que permitiu a atuação do bloco no cenário internacional por intermédio da celebração de acordos com outros blocos ou com outros países. Assim, foi a partir dessa regulamentação, que o Mercosul estabeleceu sua institucionalização e organicidade. Além da regulamentação da estrutura, o referido Protocolo registrou as atribuições e objetivos de cada órgão.

Conforme o Protocolo de Ouro Preto, o bloco é composto por órgãos que dispõem de capacidade decisória, executiva, representativa, consultivo e de natureza intergovernamental,

que são: o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) (MERCOSUL, 1994).

O Conselho do Mercado Comum consiste no órgão superior do bloco. Trata-se da instância decisória e de natureza intergovernamental que define a política do processo de integração mediante o estabelecimento de ações que garantam a efetivação dos objetivos oficializados pelo Tratado de Assunção, visando sempre a consolidação de um mercado comum. A composição desse órgão contempla os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros da Economia ou equivalentes dos países-membros.

A presidência do CMC tem vigência de seis meses e sua sucessão ocorre pelo rodízio dos respectivos Estados partes. Dentre as principais atribuições do órgão, podemos destacar: assegurar o cumprimento do Tratado de Assunção, Protocolos e Acordos firmados no âmbito do bloco; a formulação de políticas para promoção de ações necessárias à conformação do mercado comum; exercer a titularidade da personalidade jurídica do Mercosul e; criar órgãos que estime necessário, assim como modificá-los e ou extingui-los (MERCOSUL, 1994).

No que tange ao caráter *pro tempore* da presidência e a rotatividade no prazo de seis meses, Ferreira (2012) adverte que, considerando a ampla demanda de atividades e o tempo exíguo para sua coordenação, esses aspectos podem substancializar condicionantes comprometedores da dinâmica do processo de integração, pois tendem a provocar assimetrias ao apoio institucional das estruturas decisórias do bloco.

O Grupo Mercado Comum consiste no órgão executivo do bloco. Sua coordenação é atribuição do Ministério das Relações Exteriores do Estado-parte detentor da presidência *pro tempore*. Dentre suas funções, podemos salientar: a proposição de projetos de decisão do CMC; fixação de programas de trabalho direcionados ao avanço do mercado comum; criação, modificação ou extinção de subgrupos de trabalho e reuniões especializadas e; manifestação sobre propostas ou recomendação que lhe forem submetidas por outros órgãos do bloco. (MERCOSUL, 1994).

A Comissão de Comércio do Mercosul é encarregada de assistir o GMC, velando pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum definidos pelos Estados-partes para o estabelecimento da união aduaneira. É um órgão técnico e se manifesta por diretivas e também é coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. Quanto a suas funções, compete ao órgão: considerar e pronunciar-se sobre as solicitações apresentadas pelos Estados-Partes referente ao cumprimento da tarifa externa comum e dos demais instrumentos

de política comercial comum; acompanhar a aplicação dos instrumentos de política comercial nos respectivos países membros; analisar a evolução desses instrumentos para o funcionamento da união aduaneira e; formular de propostas atinentes ao GMC (MERCOSUL, 1994).

A Comissão Parlamentar Conjunta corresponde ao órgão representativo dos parlamentares dos Países-membros do Mercosul. Sua composição é integrada por igual número de parlamentares representantes dos Estados Partes, que são designados pelos respectivos parlamentos nacionais, a partir de seus regimentos internos. A CPC tem a atribuição de dar celeridade aos procedimentos internos visando vigorar as normatizações oriundas das definições dos órgãos do bloco, o que significa propiciar a harmonização de legislações, tal como requerido pelo avanço do processo de integração (MERCOSUL, 1994).

É pertinente destacar que, em 2005, foi aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta. Trata-se de um órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que também integra a estrutura institucional do bloco e é composto por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação de cada País-membro.

Segundo De Paula (2009), a substituição da CPC pelo Parlasul visava o equilíbrio institucional do bloco, para estabelecer um espaço de controle social comum, no qual a reflexão sobre o pluralismo e a diversidade da região ocorresse a partir da democracia, participação, representatividade e, por conseguinte, pela legitimidade social, tendo como principal objetivo o desenvolvimento do processo de integração regional.

Os princípios e os propósitos do Parlasul estão intrinsecamente conectados às tradições parlamentares. Sua grande importância é a inserção das premissas da democracia parlamentar no âmbito regional, limitada anteriormente pela natureza estritamente intergovernamental do bloco. O documento de sua criação faz referência a valores como representação, pluralidade, democracia, participação, solidariedade, cooperação, transparência, proteção dos direitos humanos, repúdio à discriminação, equidade e justiça. O papel do Parlasul, nesse viés, foi o de inserir e realçar esses valores na estrutura institucional do Mercosul. (LUCIANO, 2012, p. 52)

De acordo com o autor supracitado, a criação de uma instituição de natureza parlamentar no sistema institucional do bloco e a consequente previsão da inclusão de eleições diretas para a escolha de seus membros são elementos substanciais para a efetivação da integração regional do Cone Sul. O Parlasul é, portanto, um instrumento que fortalece o

compromisso do Mercosul com a democracia, a transparência, com o respeito às pluralidades culturais e às diversidades decorrentes, bem como com os direitos humanos.

Por sua vez, o Foro Consultivo Econômico-Social consiste no órgão de representação dos setores econômicos e sociais e é composto por igual número de representantes de cada País-membro. Como sua própria nomenclatura específica, é um órgão de natureza consultiva e manifesta-se mediante recomendações no GMC. Embora não seja um órgão decisório, sua institucionalização enquanto órgão é de fundamental relevância no processo de integração, uma vez que é a partir dele que “[...] os agentes econômicos e sociais representados pelas classes trabalhadoras e empresariais, vão exigir mudanças, esclarecimentos, proteção, celeridade ou retardamento na abertura, condições de competitividade, melhores salários e garantias de emprego” (TRAPP, 2010, p. 58).

Já a Secretaria Administrativa do Mercosul é o órgão responsável pelo apoio operacional às atividades dos demais órgãos do bloco. Sua sede permanente está localizada na cidade de Montevideu, capital do Uruguai. Além destes, vale salientar que subsidiam os trabalhos dos órgãos do Mercosul os subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros e Grupos *Ad Hoc* (MERCOSUL, 1994). A Secretaria administrativa arquivava todos os documentos emanados das ações dos órgãos, assim como garante o seu acesso físico e digital. As normativas do bloco são disponibilizadas em dois idiomas: português e espanhol. Conforme podemos observar no Quadro 3, é possível visualizar, resumidamente, as funções, os participantes e os instrumentos de manifestação de cada órgão do bloco.

**Quadro 3 – Estrutura institucional do Mercosul**

<b>Artigos (Protocolo de Ouro Preto)</b>	<b>Órgão</b>	<b>Principal Função</b>	<b>Participantes</b>	<b>Pronunciamento</b>
3 a 9	Conselho do Mercado Comum (CMC)	Direção Política. Dispõe de capacidade decisória	Ministros das Relações Exteriores e da Economia e outros ministros, quando convidados.	Decisões, cujo cumprimento é obrigatório pelos Estados-partes.
10 a 15	Grupo Mercado Comum	Órgão executivo do Mercosul, com capacidade decisória.	Representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, de economia e dos	Resoluções, cujo cumprimento é obrigatório pelos Estados-

			Bancos Centrais.	partes.
16 a 21	Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)	Órgão de consulta e assessoria. Dispõe de capacidade decisória.	Membros indicados (Coordenação realizada pelos Ministérios das Relações Exteriores).	Diretrizes ou Propostas, sendo apenas as primeiras obrigatórias.
22 a 27	Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)	Órgão representativo dos parlamentares; atua no sentido de fortalecer o vínculo existente entre o Mercosul e os parlamentos nacionais.	Parlamentares e representantes dos Estados-partes.	Recomendações, não obrigatórias, que são enviadas ao CMC, por intermédio do GMC.
28 a 30	Foro Consultivo Econômico Social (FCES)	Órgão de representação dos setores econômicos e sociais, de função consultiva.	Representantes de cada Estado-parte.	Recomendações no Grupo Mercado Comum.
31 a 33	Secretaria Administrativa	Órgão de apoio operacional, que cuida do arquivamento de instrumentos legais e da organização de reuniões, publicações e divulgação das normatizações.	Está a cargo de um Diretor, que será eleito de forma rotativa pelo GMC e designado pelo CMC. Mandato de dois anos, sendo vedada a reeleição.	Não há.

**Fonte:** Elaboração com base no Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994) e Amaral Jr. (2008).

A bandeira oficial do bloco é representada pela ilustração da constelação do Cruzeiro do Sul, que contém quatro estrelas azuis de quatro pontos sobre uma linha curva em cor verde. O Cruzeiro do Sul foi escolhido por representar o principal elemento de orientação da navegação no Hemisfério Sul e simboliza o horizonte promissor que a referida integração regional tem como norte, conforme é destacado na Figura 4. As quatro estrelas azuis também representam os quatro países fundadores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (AMARAL JR, 2008).

**Figura 4 – Bandeira Oficial do Mercosul**

**Fonte:** site oficial do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/>

É importante registrar a realização da Cúpula dos chefes de estado do Mercosul, que ocorre a cada seis meses. Trata-se de um evento oficial que simboliza a celebração dos acordos e a sucessão da presidência *Pro Tempore* pelos presidentes dos Países-membros e dos países associados do bloco.

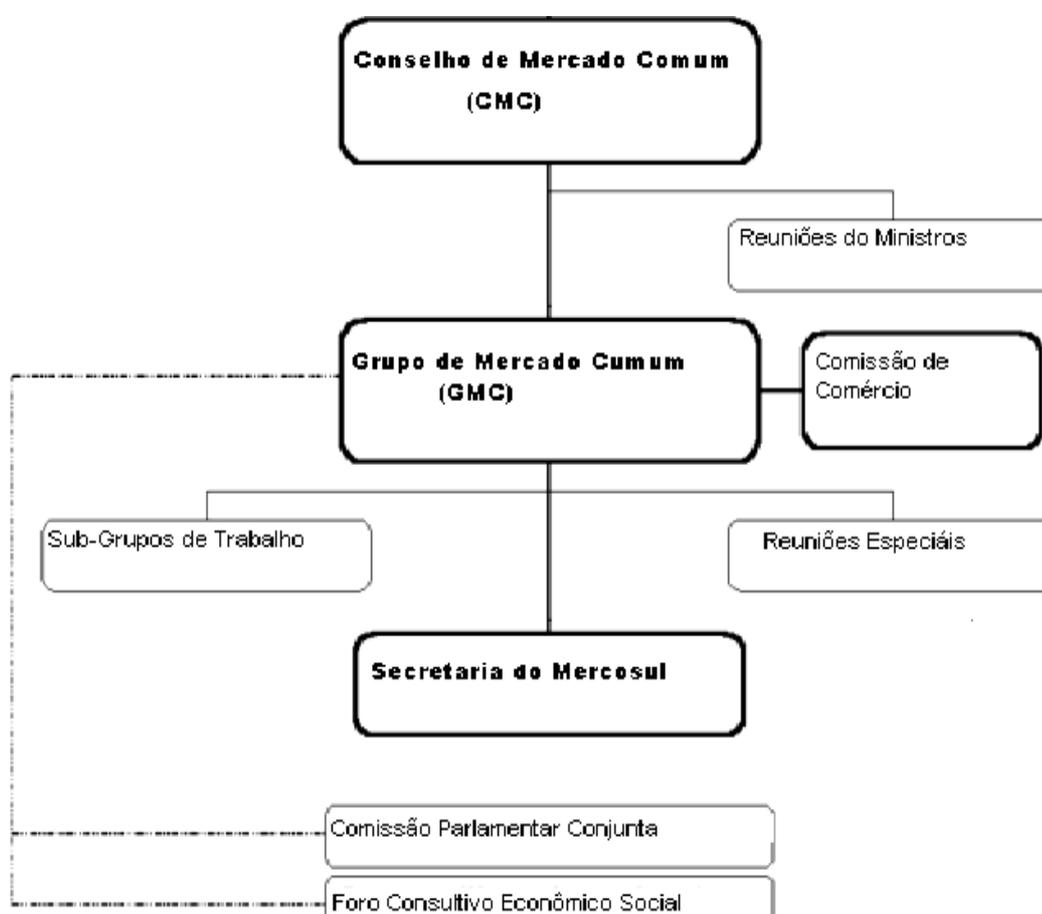
Como evidenciado, a estrutura institucional do Mercosul é composta por órgãos decisórios e consultivos, no qual preveem a atuação dos seguintes atores: burocracia governamental, atores não-governamentais e partidos políticos. Os atores governamentais representam a base do bloco e estão presentes em, praticamente, todas as suas instâncias. São estes que coordenam e decidem, sendo que a maioria é indicada pelos Ministérios de Relações Exteriores, da Economia e Bancos Centrais. Já os atores que participam das análises e dos processos de negociação, mediante atuação consultiva, são oriundos destes ou de outros ministérios, conforme a necessidade dos temas tratados. Por sua vez, os atores não-governamentais correspondem à representação do setor empresarial, sindical, organizações não-governamentais de interesse específico e movimentos sociais (VIGEVANI; MARIANO; MENDES, 2002).

Os partidos políticos têm tido uma participação marginal. Seus vínculos com órgãos técnicos do Mercosul têm sido informais e inconstantes. Além disso, os partidos não contam com redes interpartidárias que promovam práticas interativas na região. Também não existe uma aliança ideológica e programática que estimule esse tipo de integração, pois cada país tem uma estrutura partidária própria, sem correspondência política e ideológica, o que

secundariza expressivamente a atuação desses atores no processo de integração (MARIANO, 2011).

A lógica institucional do Mercosul, segundo Baptista (1996), abrange mecanismos de natureza diplomática, econômica e inseridos em um sistema de cooperação, que servem de canal e aplicação da regulamentação das relações no interior do bloco e para a resolução de possíveis divergências entre os participantes. As decisões no Mercosul ocorrem em diferentes níveis, porém, a sua condução será sempre executada pelo CMC.

**Figura 5 – Organograma da estrutura institucional do Mercosul**



**Fonte:** site oficial do Mercosul. Disponível em: <http://www.mercosur.int/>

Podemos observar que o quadro institucional do Mercosul é composto por uma estrutura institucional hierarquizada, que pode ser comprovada a partir das atribuições de cada um dos órgãos, assim como evidenciado na Figura 5. Outro aspecto que ratifica essa afirmação corresponde à diferença do peso atribuído às distintas ações dos órgãos, que varia entre o caráter decisório e consultivo. Os poderes fundamentais estão centralizados nos órgãos que detêm as funções executivas e políticas. A hierarquia presente no arranjo institucional da

estrutura do Mercosul representa que as decisões, recomendações, criação de setores e aprovação de acordos concernentes a todas as áreas, inclusive, a social, estão condicionadas às decisões desses órgãos. Essa concentração de poder destina-se à representação de duas grandes áreas: Economia e Relações Exteriores.

Por outro lado, a criação do Parlasul, assim como do Foro Consultivo Econômico-social, denota um caráter mais democrático à estrutura institucional do bloco, ainda que este último esteja restrito a posicionar-se a partir de recomendações encaminhadas ao GMC. Para Ferreira (2012), mesmo com essa limitação, o Foro é um espaço que permite a participação social e a incorporação de contribuições das diversas áreas sociais, o que o qualifica junto à sociedade dos países que compõem o bloco e legitima a inclusão de setores que extrapolam a esfera comercial e econômica.

Trapp (2010, p. 69) ressalta que o Mercosul carece de um órgão comunitário, o que tende a dificultar as negociações do bloco em acordos internacionais e também limita a sua capacidade de afirmação externa frente a terceiros. Por isso, a autora entende que a institucionalização não é apenas a criação de um volume de órgãos, mas, sim, dotar de credibilidade um sistema de elaboração de normas, que se consolidará a partir da celeridade, resolutividade e eficácia de suas referidas ações. As instituições precisam “[...] direcionar as demandas, resolver conflitos e criar um ambiente que favoreça os objetivos integracionistas, proporcionando, assim, confiança no processo de integração e criando na região um espaço propício ao crescimento e ao desenvolvimento”.

Na mesma direção, Soares Filho (2009) também ressalta que essa carência deve se converter em pauta para o fortalecimento da agenda institucional do Mercosul, pois a adoção de uma instância comunitária implica em uma etapa superior do processo de integração, que também deverá compreender a cessão de delegação dos Estados-partes para os órgãos instituídos no interior do bloco regional.

As decisões dos órgãos do Mercosul são definidas por consenso e com a presença de todos os representantes dos Países-membros e resultaram nos seguintes ordenamentos: o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares, os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos e as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do Mercosul. Essas normatizações dispõem de caráter obrigatório e devem, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais, respeitando, neste caso, as especificidades dos procedimentos previstos pela legislação de cada país (MERCOSUL, 1994).

Carvalho e Benjamin (2006) salientam que o processo decisório pelo consenso é um exercício complexo e lento. Não é incomum que a impossibilidade de lograr os consensos requeridos para a adoção de determinados temas, considerados prioritários para um ou mais países do bloco, desencadeie a impressão de paralisia no processo e da eventual perenização de determinados assuntos na agenda, o que tende a gerar uma imagem de ineficiência. Além disso, as inevitáveis concessões realizadas ao longo do processo de negociação, visando à aprovação da norma, podem traduzir-se em textos imprecisos e carentes de consistência, em detrimento da qualidade jurídica e técnica dos instrumentos negociados.

Contudo, o autor reconhece que o processo decisório baseado no consenso pode garantir maior legitimidade às normas negociadas no âmbito do bloco, pois refletem a vontade coletiva de seus integrantes, o que pode ser um elemento facilitador para as suas inserções nos sistemas jurídicos nacionais, uma vez que não dispõem de aplicação direta.

Trapp (2010) argumenta sobre a relevância dessas normativas, equivalentes a marcos que demonstram a iniciativa de propostas que buscam a construção progressiva da integração regional dos países. Além disso, ao regulamentar acordos, normas e entendimentos estabelecidos em comum, há o fortalecimento do bloco, com vistas a assegurar sua legitimidade e representatividade no cenário internacional globalizado.

O autor também destaca que as decisões tomadas no âmbito dos órgãos do Mercosul estão vinculadas a procedimentos específicos de cada Estado membro, o que denota o caráter institucional de natureza intergovernamental do bloco. Saraiva (2010a) aponta que a estrutura institucional do Mercosul é voltada para a manutenção da soberania de cada país.

As decisões dos órgãos do Mercosul dirigem-se aos Estados-Membros e serão aplicáveis, nos respectivos territórios, mediante incorporação ao ordenamento jurídico interno. Essa é mais uma característica reveladora da natureza intergovernamental do Mercosul, cujos órgãos não exercem competências transferidas pelos Estados nem delegadas. Não há, como ocorre na União Europeia, cessão de competências dos Estados a órgãos comuns, que podem decidir por maioria e não por unanimidade, além de adotar decisões que tenham efeito direto sobre as ordens jurídicas dos Estados. (FERREIRA, 2012, p. 65)

Os órgãos decisórios do bloco têm caráter intergovernamental e essa condição faz com que as normas resultantes das deliberações das instâncias sejam obrigatórias para os Países-membros, mas com a particularidade de se adequar à legislação de cada Estado. A secretaria administrativa, por sua vez, poderia se constituir como um órgão supranacional, contudo, acumula funções restritas à administração e apoio operacional.

Vigevani, Mariano e Mendes (2002) apontam que uma das críticas feitas à institucionalização do Mercosul é o seu caráter essencialmente intergovernamental, o que acarreta uma escassa permeabilidade do processo decisório, sobretudo com relação aos demais atores do processo. Esse entendimento se respalda na dificuldade de priorização de uma agenda do bloco, o que gera obstáculos à coordenação de ações entre os diversos setores para o alinhamento da regulamentação de instrumentos necessários ao cumprimento do que foi acordado.

Para Carvalho e Benjamin (2006, p. 108), a natureza intergovernamental do Mercosul pode ser um dos aspectos responsáveis pela ausência de um efetivo direito de integração nos moldes do que ocorre na União Europeia, o que seria condição *sine qua non* para a consolidação de um projeto em comum. De acordo com essa perspectiva, ao optar pela condição de organização de direito internacional clássico, cuja ênfase se encontra na coordenação diplomática em que a vontade soberana dos Estados prevalece, o Mercosul não contaria “[...] com uma estrutura jurídico-institucional à altura dos desafios inerentes ao processo de integração, que só poderiam ser enfrentados por esquemas de integração com algum ‘elemento de supranacionalidade’”.

Por outro lado, Ferreira (2012) também enfatiza que o processo de institucionalidade do Mercosul, a partir da criação de órgãos permanentes e um corpo organizacional e funcional efetivo, ainda com limitações, fortalece o projeto de integração dos países membros do bloco, o que permite vislumbrar perspectivas mais estáveis e, conseqüentemente, seguras no desenvolvimento das políticas acordadas, à medida que a uniformidade nos procedimentos é uma das garantias da regulamentação das relações.

Não é por outra razão que a história dos processos de integração seja marcada por avanços e retrocessos que, muitas vezes, vistos de fora, são relacionados à limitação institucional e à falta de objetivos. Esses movimentos são inerentes à própria natureza de um processo de integração. Um bloco em que a institucionalização não esteja sensível à dinâmica histórica estará fadado à irrelevância. As discussões com vistas ao aperfeiçoamento do Mercosul devem pautar-se na preocupação em contar com instituições eficazes e condizentes com o estágio do processo de integração, refletindo os interesses coletivos dos Países-membros (BARBOZA, 2009).

As necessidades concretas incidiram na evolução da composição da estrutura institucional do Mercosul. Sua condição de personalidade jurídica internacional foi o que permitiu a disposição de uma instância própria para a solução de controvérsias, assim como de órgãos que, além de serem voltados para ações comerciais, buscam definir políticas

comuns nas áreas fundamentais para o processo integracional, tais como, saúde, educação, cultura e democracia. Trata-se, desse modo, de alinhar as políticas de avanço econômico conjuntamente à social.

A relevância da definição estrutural do Mercosul fez com que as relações entre os países se caracterizassem pelo viés da institucionalização. Esse quadro tende a propiciar a maturação das relações entre as partes, o que fortalece a perspectiva de desenvolvimento de uma identidade regional e um processo amplo de integração sul-americana, que contemple não só os aspectos econômicos e comerciais, mas também a integração política, sociocultural e educacional dos povos dos países do cone sul. O reconhecimento da necessidade de fomentar a educação como um instrumento de integração origina-se com a criação do Setor Educacional do Mercosul (SEM), como veremos a seguir.

#### **4.2 Institucionalização do Setor Educacional do Mercosul**

Transcender os objetivos comerciais dos mercados dos países da América do Sul consiste em um dos desafios que se fez presente na trajetória do Mercosul. Assim, é parte fundamental de um processo aprofundado de integração regional não só o desenvolvimento econômico, como também o social. Nesse sentido, canalizar esforços para a coordenação de políticas reservadas a áreas como saúde, cultura e educação, são vitais para o avanço integracional do bloco.

Os contornos de um projeto regional de integração educacional na América do Sul iniciam-se com a própria origem do Mercosul, como evidenciado no Tratado de Assunção, que, em seu preâmbulo, ressalta a importância do desenvolvimento econômico associado à justiça social. Esse reconhecimento sinaliza que o avanço da economia deve estar em consonância com as melhorias das condições de vida dos povos dos Países-membros do bloco, ou seja, o avanço econômico não deve estar dissociado das melhorias sociais, em que a educação se configura como uma das bases.

Mas, embora a educação não tenha vínculo direto com a agenda comercial, neste início de discussões (1991), a diplomacia ministerial, em consonância com o arcabouço institucional do MERCOSUL, a enfatizou de acordo com seus possíveis vínculos com o projeto vigente do Mercado Comum e, diretamente, com suas estratégias econômicas. Com esta visão, a reflexão acerca do papel da educação para a consecução da integração econômica começava a tornar-se um tema passível de preocupações. (GOIN, 2008, p. 83)

Segundo Soares (1998), os debates iniciais dos Ministros da Educação estavam relacionados aos desafios de promoção do conhecimento nos países, à necessidade de facilitar a mobilidade regional, à promoção de capacitação científica e tecnológica, à formação de uma compreensão favorável ao processo de integração e ao estímulo de discussões sobre os interesses em comum dos países do bloco no âmbito das políticas educacionais. Desse modo, a ampliação e aprofundamento do balanço inicial das discussões dos Ministros da Educação demandavam a institucionalização de um setor específico da área no interior do Mercosul. Esse processo foi oficializado após a assinatura do Tratado de Assunção e decorreu de dois momentos.

O primeiro esteve associado à Decisão do CMC n. 05/1991, que regulamentou a criação das Reuniões dos Ministros em suas respectivas áreas específicas. Essa oficialização se pautou na necessidade de melhor articulação de políticas e ações de diversas áreas, que, por sua vez, eram necessárias à consolidação do mercado comum. A segunda foi resultado da iniciativa adotada pelos próprios Ministros da Educação ao definirem um Protocolo de Intenções voltadas para a efetivação de políticas que vislumbrassem o avanço em comum da educação nos respectivos países. O texto presente no referido Protocolo reconhece em seu preâmbulo que a educação tem um papel fundamental para que a integração se desenvolva e se consolide.

O objetivo do Protocolo de Intenções consiste em estabelecer as concepções que norteariam aquele primeiro acordo e seus desdobramentos em ações. O documento considerou como áreas cruciais para o desenvolvimento de políticas educacionais: a formação da consciência favorável ao processo de integração; a capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico e social e a integração dos sistemas educacionais. São apresentadas também as diretrizes de um projeto de integração educacional:

Que a Educação tem um papel fundamental para que esta integração se consolide e se desenvolva; Que a herança cultural dos povos latino-americanos e, particularmente, dos Estados-Membros do MERCOSUL, é comum; Que estes povos comprometeram-se ante a História a empreender esforço conjunto que os conduza à prosperidade, ao progresso e ao bem-estar, com justiça social; Que o fator humano e a qualidade dos habitantes da região constituirão uma sólida garantia de êxito no processo de integração; Que a melhoria dos fatores de produção requer necessariamente a elevação dos níveis de educação e de formação integral das pessoas; Que para fortalecer a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, é fundamental considerar a Educação como elemento dinamizador que permitirá acelerar os processos de desenvolvimento econômico com justiça social e consolidar o

caminho da integração; Que a Educação depende, em grande parte, da capacidade dos povos latino-americanos de se reencontrarem nos valores comuns e na afirmação de sua identidade ante os desafios do mundo contemporâneo; Que a Educação, como processo gerador e transmissor de valores e conhecimentos científicos e tecnológicos, além de sua finalidade formadora e produtiva, pode constituir-se em meio eficaz de modernização para os Estados-Membros. (MERCOSUL, 1991)

O documento salienta, ao longo de todas as diretrizes, o papel significativo da educação no processo de integração e ressalta a importância do desenvolvimento de ações relacionadas à formação de um sistema educacional comum, à promoção da consciência social com vistas ao processo integrativo, bem como à necessidade de capacitação dos recursos humanos com o intuito de potencializar as relações produtivas. Em que pese a efetivação dessas perspectivas, essa iniciativa foi um registro expressivo do passo dado pelo bloco em busca da institucionalização da educação no âmbito mercosulino.

Após a definição do Protocolo de Intenções, as reuniões empreendidas para debater a questão educacional tiveram sua regulamentação pela Decisão n. 07/1991 do CMC, que resultou na criação da Reunião dos Ministros da Educação (RME), cujo objetivo é propor ao CMC ações que visem o alinhamento de políticas educacionais entre os Estados Partes. Esse entendimento considerou que a “[...] formação integral dos recursos humanos mediante a elevação dos níveis de educação é fator essencial para fortalecer o processo de integração e alcançar a prosperidade, o progresso e o bem-estar com justiça social dos habitantes da região” (MERCOSUL, 1991).

Almeida (2015) destaca que, embora a temática educacional não estivesse presente no Tratado de Assunção, que institui o Mercosul, sua inserção nos debates logo no ano da criação do bloco denotou a pertinência da pauta. A autora salienta que, em relação às demais reuniões ministeriais, a RME foi precedida apenas pela Reunião de Ministros da Economia e dos Presidentes dos Bancos Centrais (Decisão n. 06/1991 do CMC), o que demonstrou sua característica estratégica para o bloco.

A visão do Setor Educacional do Mercosul está voltada para a garantia de uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento recíproco, pela interculturalidade, o respeito às diversidades dos países e a cooperação solidária, de modo que sejam comungados valores que contribuam para o aprofundamento dos sistemas educacionais da região, que permita o avanço do desenvolvimento social, humano e econômico (MERCOSUL, 2001).

Assim sendo, a missão do SEM consiste na formação de um espaço educacional comum, que seja materializado pela coordenação de políticas que articulem a educação como um instrumento de integração regional. Para tanto, deve estimular a mobilidade, intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, visando uma educação de qualidade para todos em um processo que promova o desenvolvimento com justiça social e respeito às particularidades dos povos da região (MERCOSUL, 2001).

Embora a Reunião dos Ministros da Educação tivesse sido oficializada desde 1991, foi apenas em 2001, com a Decisão n. 15 do CMC, que ocorreu a regulamentação da institucionalização do SEM. Ao oficializar a estrutura orgânica do referido setor, o Mercosul deu um passo importante para demonstrar que o desenvolvimento da área educacional é fundamental em um projeto comprometido com a integração regional dos países membros do bloco.

A estrutura do SEM é composta por cinco órgãos principais e contempla instâncias políticas, técnicas e executivas, que são responsáveis pela elaboração de planos estratégicos, estudos, implantação de projetos e proposições de acordos ao CMC<sup>38</sup> relacionados à área. Os órgãos são:

- Reunião de Ministros da Educação (RME): é a instância decisória superior do SEM, que tem a atribuição de definir e aprovar planos, programas, projetos e atividades. Além disso, atua na colaboração da projeção de políticas públicas educacionais nos países do bloco, tornando-se responsável por encaminhar para apreciação do CMC as deliberações, recomendações, acordos internacionais que envolvam discussões relacionadas à educação. Em sua composição, contempla os Ministros da Educação dos países membros e associados do Mercosul. As reuniões ocorrem ao menos uma vez por ano, mas, se necessário, pode acontecer conforme a demanda. A presidência do RME, alternada a cada seis meses seguindo a ordem alfabética, é exercida pelo Ministro do Estado que ocupar a Presidência *Pro tempore* do bloco regional.

- Comitê Coordenador Regional (CCR): é o órgão que assessora o RME, auxiliando na proposição de políticas educacionais de integração e cooperação entre os Estados. É composto por funcionários técnicos que são designados pelos respectivos Ministérios da Educação dos países-membros. Suas funções são:

- a) Atuar como canal de comunicação do SEM com a estrutura institucional do Mercosul, em especial ao que se refere a RME;

---

<sup>38</sup> Todas as deliberações do SEM são submetidas à apreciação e aprovação no CMC.

- b) estabelecer relações e gerir articulações com organismos internacionais de cooperação e financiamento, agências especializadas, instituições e atores da sociedade civil;
- c) propor, aprovar e avaliar os programas, projetos e ações, estabelecendo as prioridades e as responsabilidades, contemplando a transversalidade em função das linhas estratégicas do SEM;
- d) identificar os mecanismos de financiamento e as fontes de recursos que permitam a implantação dos programas e projetos prioritários do SEM;
- e) processar as informações derivadas das atas, relatórios e outros documentos provenientes das diferentes instâncias do SEM;
- f) elaborar um plano anual e um calendário de atividades a partir do Plano de Ação;
- g) disseminar os avanços do processo de integração e os resultados dos estudos e projetos realizados;
- h) elevar a consideração da RME às propostas de acordos decorrentes das atividades de assessoramento e coordenação geral;
- i) criar as instâncias necessárias para o adequado cumprimento de suas atribuições;
- j) supervisionar e avaliar o funcionamento das instâncias de trabalho do SEM;
- k) informar à RME os avanços e a aplicação dos acordos de política educacional;
- l) resolver situações no âmbito de suas competências;
- m) cumprir as funções que forem requeridas pela RME. (MERCOSUL, 2001)

- Comissões Regionais Coordenadoras de Área (CRCA): são instâncias vinculadas ao CCR e que também colaboram com a RME no planejamento e implantação de linhas de ação voltadas para as políticas educacionais dos países do bloco. Foram criadas com o propósito de melhorar o desenvolvimento e acompanhamento das políticas educacionais nos diferentes níveis de ensino. Logo, sua principal função consiste na apresentação de proposições e instrumentos para o cumprimento das linhas de ações estratégicas definidas pelo SEM. As Comissões dispõem da prerrogativa de convocação de instâncias temporárias para a realização de atribuições específicas. Também desenvolve a tarefa de análise, avaliação e controle da gestão e implementação de projetos. A CRCA realiza a análise da viabilidade dos projetos, seu perfil e as suas respectivas fontes de financiamento, o que permite um trabalho conjunto e em *feedback* com as demais instâncias. São três as comissões regionais, a saber, Comissão Regional Coordenadora da Educação Básica (CRC-EB), Comissão Regional Coordenadora de Educação Tecnológica (CRC-ET) e a Comissão Regional Superior de Educação Superior (CRC-ES).

As comissões de coordenação de área são órgãos consultivos do CCR na definição de orientações estratégicas, proposições de mecanismos para a consolidação dos objetivos estabelecidos pelo SEM. Suas tarefas envolvem o planejamento das linhas de ação definidas

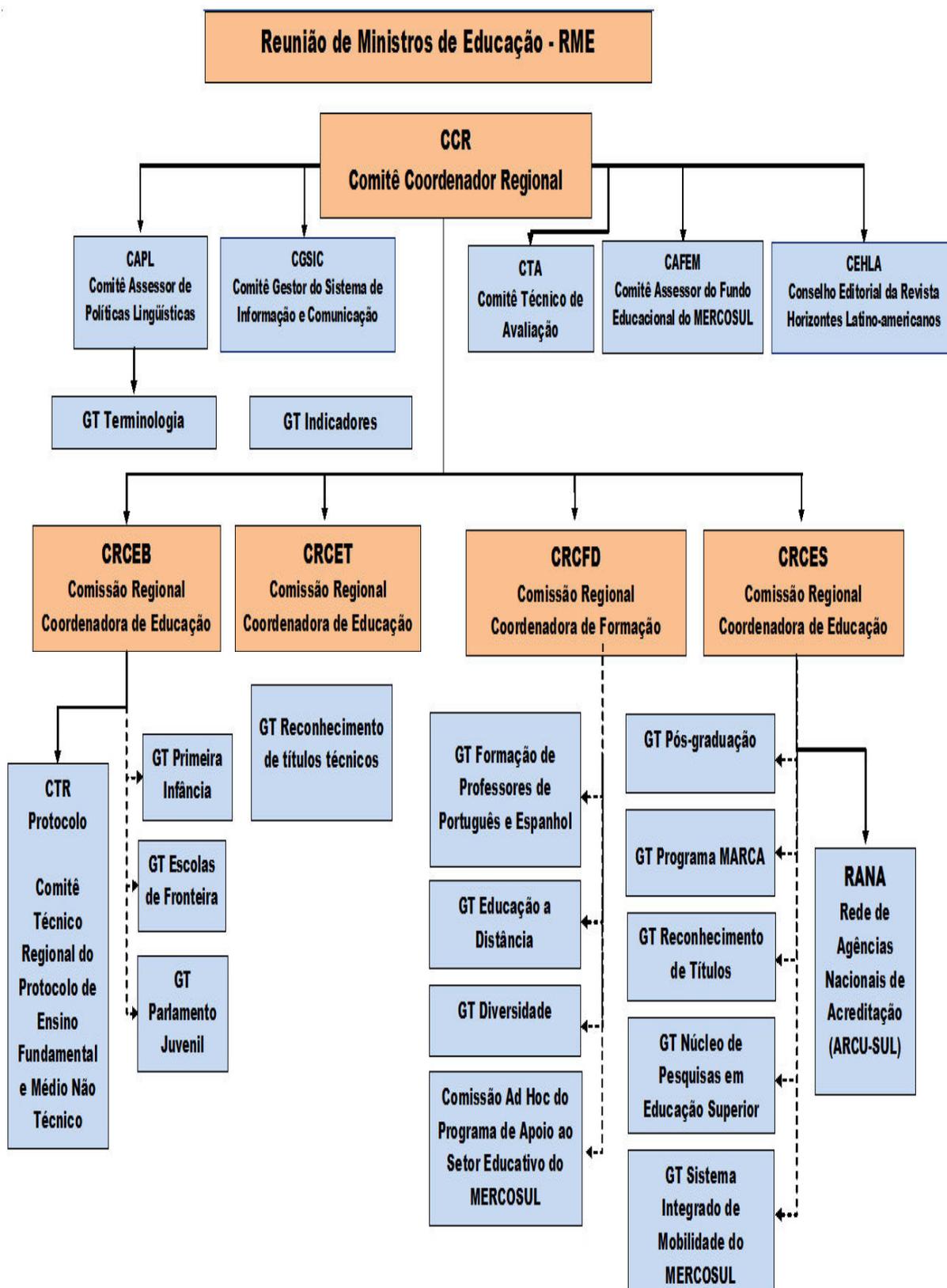
para cada área e a avaliação dos projetos para acompanhar a gestão de implantação de projetos;

- Grupos Gestores de Projetos (GGP): São instâncias temporárias específicas, criadas por iniciativa própria pelo CCR ou por sugestão dos CRCA, com a finalidade de elaborar perfis e desenvolver projetos aprovados pelo SEM.

- Sistema de Informação e Comunicação (SIC): é vinculado ao CCR e tem a incumbência de cumprir os requisitos de comunicação, gestão do conhecimento, informação, trabalho colaborativo e utilização de tecnologias de comunicação social a fim de providenciar a compilação e o armazenamento efetivo dos dados oriundos dos sistemas educacionais dos países membros do bloco.

No ano de 2004, a estrutura do SEM foi ampliada (Figura 6), com a criação, pela Decisão do CMC n. 33, de um instrumento de gestão financeira: o Fundo de Financiamento do SEM (FEM). Trata-se do “[...] primeiro fundo setorial do processo integrativo, que servirá como importante instrumento de financiamento das ações e contará com a participação pontual no aporte dos Ministérios de Educação de cada Estado Parte do Mercosul” (PRADO, 2013, p. 46).

Figura 6 - Instâncias do Setor Educacional do Mercosul



Fonte: página oficial do Setor Educacional do Mercosul. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias.html>

O objetivo do Fundo consiste em financiar os programas de projetos do setor educacional do bloco que têm o propósito de fortalecer o processo de integração regional. Os recursos para a manutenção do fundo serão oriundos das contribuições nacionais dos estados membros do Mercosul, dos estados associados<sup>39</sup>, de contribuições extraordinárias de terceiros países, de outros organismos e do setor privado (PRADO, 2013).

O FEM é um instrumento de gestão financeira que tem como propósito financiar os programas e projetos da área educacional destinados a favorecer a integração regional. Neste sentido, destaca-se a conquista do SEM em ser o primeiro Setor a ter um fundo de financiamento próprio, indispensável para viabilizar a sua missão. (MERCOSUL, 2011)

Embora a distribuição de recursos para as ações do SEM seja uma das incumbências da RME, a adoção para uma administração especializada do Fundo passou a ser uma necessidade do SEM. Assim, em 2006, a Decisão n. 05 do CMC, incorporou à estrutura orgânica o Comitê Assessor do Fundo do Setor Educacional do Mercosul (CAFEM), responsável pela formulação de estratégias de captação de recursos, bem como por ser o organismo administrador do FEM em matéria financeira (MERCOSUL, 2006).

Compete ao CAFEM auxiliar financeiramente o FEM: articular a administração de fundos, acompanhar periodicamente os investimentos dos recursos e informar semestralmente à Reunião de Ministros de Educação; implementar estratégias para a obtenção de recursos provenientes de outros países, organismos ou mesmo do setor privado e; estabelecer contatos com a administração dos fundos do MERCOSUL, mantendo relação direta com o CCR. O Cafem sistematizou que os recursos destinados pelos Estados ao FEM devem considerar a proporcionalidade do número de matriculares de cada país (MERCOSUL, 2006).

Com a aprovação da Decisão do CMC n. 5, no ano de 2011, o SEM passou por uma reestruturação institucional, que resultou no seu aperfeiçoamento administrativo e funcional a partir da incorporação de outros órgãos e atividades. Essa mudança foi apresentada no quinto plano de ação do SEM e se justifica pelo entendimento de que o setor carecia de robustez institucional, o que desencadeia a revisão da sua lógica de funcionamento, tendo em vista os novos desafios planejados, as novas atividades incorporadas e de forma a facilitar uma gestão mais dinâmica e eficaz. Assim, o Grupo de Trabalho de Políticas Linguísticas foi

---

<sup>39</sup> A participação dos Estados Associadas é facultativa. Se o Estado Associado estiver interessado em participar do FEM, deve seguir todas as regras previstas para a assinatura de acordos celebrados com o Mercosul, conforme Decisão CMC n. 28/2004.

transformado em Comitê Assessor de Políticas Linguísticas (CAPL) e também passou a fazer parte da estrutura orgânica do SEM (MERCOSUL, 2011).

Além disso, houve a criação da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRCFD), pois se identificou, ao longo do último período, a dificuldade em tratar do tema da Formação Docente no âmbito do SEM, que antes era tratado com mais centralidade dentro da Comissão de Educação Básica. Porém, o caráter transversal e a diversidade de suas características para os países do Mercosul, como a terminologia, os currículos e a duração da formação técnica e superior, indicaram a necessidade de criação de uma comissão de área específica. Dessa maneira, a comissão foi originada para tratar especificamente da matéria, que é essencial para a temática de processos educacionais (MERCOSUL, 2011).

No intuito de tornar-se dinâmica e flexível, a estrutura do SEM considera três funções principais: Políticas (objetivos estratégicos); Técnicas (áreas e linhas de ação); e de execução (elaboração e execução de projetos). A responsabilidade das atividades do SEM é compartilhada pelos Ministérios de Educação dos países membros do bloco.

Sobre os Ministérios é relevante destacar que nos países do Mercosul, nem todos são específicos da Educação, como é o caso do Uruguai, Paraguai e da Argentina. Os dois primeiros dispõem do Ministério de Educação e Cultura (MEC) e o último, do Ministério de Educação e Desportos (MED). Brasil e Venezuela definiram um Ministério para tratar, particularmente, da educação. No Brasil, a sigla MEC ainda é referente ao Ministério da Educação, mesmo após a desvinculação da pasta da Cultura. Na Venezuela, a denominação conferida é Ministério do Poder Popular para a Educação (MPPE).

Em linhas gerais, observamos que a organização do SEM é hierárquica e centrada na figura dos Ministros de Estado da área. Contudo, as referidas decisões dos mesmos refletem um conjunto de deliberações para a organização e definição de metas de ações que serão realizadas pelas instâncias inferiores.

No quinto plano do bloco, também é manifestada a necessidade da institucionalização nos países membros de estruturas permanentes e especializadas na gestão dos programas do SEM, de modo que atuem em conjunto com a Presidência *pro Tempore* e realizem as tarefas de vinculação, assessoramento, seguimento e difusão das atividades demandadas pelo CCR. Para otimizar a estrutura e seu funcionamento, considera-se conveniente: a) estabelecer mecanismos para a incorporação de novos países associados às atividades do SEM; b) melhorar a capacidade de relacionamento do SEM com outros órgãos do bloco (MERCOSUL, 2011).

Por não dispor de uma sede própria, cada Ministério designa funcionários especializados para as atividades específicas do órgão. As informações resultantes das ações do SEM são disponibilizadas no portal oficial<sup>40</sup> do Mercosul Educacional, que consiste em uma ferramenta importante para a troca de dados concernentes à área entre os países (ALMEIDA, 2015).

O SEM pode ser caracterizado como a institucionalização do reconhecimento do papel estratégico da educação no processo de integração regional e no desenvolvimento econômico, social, cultural, político e científico-tecnológico da região. Sua estrutura operacional, desse modo, tem assumido inúmeras atribuições com o intuito de revertê-las em políticas educacionais voltadas para todos os níveis educacionais.

Segundo Ríos e Ita (2006), a possibilidade de integração educacional dependerá da quantidade de acordos que se logra firmar, como também da consolidação das estruturas institucionais. Para tanto, o reconhecimento das necessidades educacionais dos sistemas e das diferenças existentes entre os países corrobora com a conformação do desenvolvimento de um mercado regional articulado às melhorias das condições de vida da sua população.

No entender de Catani (2000), a constituição do SEM reafirmou a perspectiva internacional do papel central da educação nas estratégias de desenvolvimento dos países do continente latino-americano, tornando-os mais competitivos diante dos desafios inerentes ao processo de globalização, ao mesmo tempo em que fortalece os laços culturais e sociais entre os países envolvidos.

A institucionalização do SEM, apresentou-se, desde a sua criação, como um instrumento em direção à implantação de políticas educacionais em conjunto que visam um regime educativo para o fortalecimento de um projeto de integração regional. Os avanços ou não na consecução dessas proposições se constituem como problemática a ser debatida, o que suscita a análise dos planos de ações do setor e os consequentes objetivos voltados para a educação básica como um direito do cidadão mercosulino.

Desde 1991, os Ministros de Educação dos países que compõem o Mercosul passaram a se reunir com o intuito de definir ações em conjunto para a implantação de políticas educacionais voltadas para o aprofundamento da integração regional. Conforme Barboza (2009), a tentativa de centralizar objetivos e metas em comum se configura como uma iniciativa nova na história da América da Sul.

---

<sup>40</sup> Endereço eletrônico: <http://edu.mercosur.int>

Para o autor, o próprio Mercosul corresponde a uma iniciativa pioneira frente ao histórico de experiências entre os países que se materializavam, em sua grande maioria, por acordos bilaterais, descompromissados com uma perspectiva de fortalecimento da região via integração. Desse modo, a criação do SEM é um marco estratégico do bloco, que busca garantir aos países do cone sul o desenvolvimento econômico com justiça social, em conformidade com o que preconiza o próprio Tratado de Assunção.

Ferreira (2012) enfatiza que a educação consiste em uma agenda que constitui ganhos políticos, econômicos, culturais e sociais a qualquer processo de integração. Nesse sentido, a criação do SEM, enquanto órgão institucionalizado do bloco, merece destaque na trajetória do Mercosul, pois se configurou como um indicador de que o acordo regional logrou ultrapassar o viés estritamente comercial.

O grau de complexidade, aprofundamento e influência da área educacional em um bloco regional, bem como a sua institucionalização, dependerá dos caminhos e do comprometimento dos governos com o projeto de integração regional aos quais seus membros se propõem. Conforme o processo de integração se torna mais complexo e profundo, a área educacional vai adquirindo maior relevância e conquistando o desenvolvimento não apenas do viés econômico, mas, principalmente, do social.

A regulamentação do SEM se apresenta como um esforço do bloco de reconhecer o papel expressivo da educação como estratégia para o desenvolvimento de integração econômica, social e cultural. Nessa vertente, ao incorporar a dimensão educativa, o Mercosul abriu espaço para desenvolver projetos conjuntos, visando à implementação de políticas educacionais que promovessem o avanço na área.

Assim sendo, o SEM é caracterizado como um espaço oficial que permite ao bloco sistematizar ações que representam compromissos assumidos entre os países na direção do avanço de um regime educativo integrado. Logo, as discussões e propostas sistematizadas pelos órgãos da sua estrutura orgânica demarcam a concepção de educação presente nos Planos de ação, que são marcos históricos na ênfase de diretrizes educacionais no âmbito do Mercosul.

Considerando uma perspectiva cronológica histórica, procedemos à discussão com a análise das atividades realizadas pelo SEM, tendo como foco os Planos de Ação. Atentaremos para a reflexão atinente aos objetivos específicos voltados para a educação básica enquanto instrumentos de garantia do direito à educação.

### **4.3 Setor Educacional do Mercosul: integração e direito educacional**

A partir de um processo de negociação de políticas públicas para o desenvolvimento e implementação de programas e projetos em comum, o SEM tem como perspectiva a integração da educação em toda a região do Mercosul e dos Estados associados. Como pudemos observar, o SEM passou a exercer suas funções, organicamente, a partir de 1992. Desde sua criação, tem adotado, a prática de planos de ação para a educação nos países membros do bloco, com o estabelecimento de atividades e metas para os períodos de vigência.

Ainda que o SEM desenvolva, além dos planos, eventos (Reuniões, seminários, conferências e outros), programas no âmbito do setor, ele também conta com um vasto material analítico (atas, projetos, acordos, protocolos, decisões e boletins). Dessa forma, focaremos a discussão nos planos de ação, por compreender que neles constam a missão, visão, linhas estratégicas, objetivos e metas do setor. Trata-se, pois, do documento que norteia todo o trabalho do órgão e fornece os subsídios necessários para a análise do instrumental teórico operacional do SEM e as diretrizes decorrentes do seu processo.

As propostas do SEM são sistematizadas pelos planos de ação, que são os principais documentos que orientam os trabalhos do órgão. Nos documentos, constam a sistematização de objetivos, metas e linhas de ação e há a exposição das áreas estratégicas identificadas para o desenvolvimento de programas, subprogramas, linhas de trabalho e atividades que orientam os esforços para a Educação Básica, Tecnológica e para a Educação Superior.

Nessa perspectiva, visando compreender o que foi definido enquanto política educacional voltada para a integração dos países e sua interface com a garantia do direito à educação, faremos a análise sistemática dos planos educacionais elaborados pelo SEM, enfatizando os aspectos referentes à educação básica, que constitui o escopo do presente trabalho. Apresentaremos a discussão na mesma ordem cronológica da vigência dos planos.

Desde sua criação, o SEM elaborou cinco planos de ação, a saber, o primeiro (1992-1994), que foi prorrogado até junho de 1998; o segundo (1998-2000); o terceiro plano (2001-2005); o quarto plano (2006-2010) e o quinto (2011 – 2015). As diretrizes que perpassam os respectivos documentos são debatidas pelo CCR, que as encaminha para apreciação do RME. Sua definitiva aprovação ocorre após análise do CMC.

O primeiro plano de ação do SEM foi aprovado em junho de 1992. Tratava-se de um documento que teria a vigência durante o período de 1992 a 1994, cuja estruturação se articulava a partir de três perspectivas centrais: formação da consciência cidadã favorável ao processo de integração; capacitação de recursos humanos para contribuir no desenvolvimento

e compatibilização; e harmonização dos sistemas educativos (MERCOSUL, 1992). De acordo com o próprio documento,

- a) formação da consciência cidadã favorável ao processo de integração, cuja finalidade era promover o conhecimento do impacto da integração e difundir essa informação nos diferentes níveis do sistema educativo e implementar o ensino do Espanhol e do Português em instituições dos diferentes níveis e modalidades do sistema educativo;
- b) capacitação de recursos humanos para contribuir ao desenvolvimento, destinado à promoção de estratégias de desenvolvimento educativo para o ensino básico e médio, na formação técnico-profissional e de alto nível;
- c) compatibilização e harmonização dos sistemas educativos, para perseguir a proposição de mecanismos jurídicos, administrativos e acadêmicos que possibilitem a compatibilização dos sistemas educativos e o estabelecimento de um sistema de informação em rede que possibilite conhecer os dados educativos relevantes dos Estados Partes. (MERCOSUL, 1992)

Em 1994, na cúpula de Ouro Preto, o plano trienal foi prorrogado por mais três anos, alterando, assim, seu período de vigência, que passou a ser de 1992 a 1998. Quanto à educação básica, o plano apresentou estratégias específicas para o seu desenvolvimento, que podem ser refletidas pela compreensão da integração desse nível escolar.

O documento ressaltou o papel fundamental da educação no cenário dos processos de integração regional. Desse modo, a integração dos sistemas educativos contribui diretamente para os desafios resultantes das transformações produtivas, dos avanços científicos e tecnológicos e do fortalecimento da democracia no contexto da crescente integração entre os países da região. A circulação do conhecimento entre os Estados que compõem o bloco é condição estruturante para o desenvolvimento social, cultural e político, que permite vislumbrar a constituição de uma identidade comum entre os povos (MERCOSUL, 1992).

Nos processos de integração regional, a área da educação de um bloco deve ser a principal fomentadora do conhecimento e reconhecimento mútuo entre os cidadãos dos países membros, “[...] diminuindo possíveis pré-concepções existentes, através da criação de instrumentos que visem à promoção do desenvolvimento regional e à construção de uma identidade coletiva de caráter integracionista” (ALMEIDA, 2015, p. 31).

Na visão de Cunha (1995, p. 10), o primeiro plano de educação destacou a necessidade da formação de uma consciência favorável ao processo de integração e à aprendizagem dos idiomas oficiais dos países que compõem o bloco (Espanhol e Português). No que tange à educação básica, as linhas de trabalho preconizadas contemplaram temas importantes, dentre os quais se destacam a atualização de currículos, “[...] as experiências descentralizadoras de

gestão educacional, a educação continuada de professores e as ações que ampliem a equidade nas políticas educacionais, tendo em vista as camadas desfavorecidas da população”.

Um aspecto que merece destaque no plano é a ênfase no princípio da equidade, que demonstra a necessidade de assegurar a todos, sem nenhuma distinção, “[...] os conhecimentos que se tornaram cruciais a uma participação nos cenários crescentes da globalização ou mundialização, não apenas das relações econômicas, como também das relações sociais (CUNHA, 1995, p. 10).

Paralelo à vigência do primeiro plano de educação do Mercosul, em 1995, o CMC regulamentou a Decisão n.09/1995, que criava o “Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000”. O documento se propôs a apresentar diretrizes e metas para cada uma das áreas do bloco. No que tange à educação,

O objetivo permanente nesta área deverá ser o melhoramento da qualidade da educação nos Estados Partes, incorporando-lhe uma dimensão cultural e lingüística. Assim mesmo, há que se aprofundar a integração educativa. Nesse sentido, dever-se-ão ser conciliados os diversos níveis educativos, estabelecer instâncias de formação conjunta de recursos humanos, estabelecer planos de ensino-aprendizado das línguas oficiais do MERCOSUL, articular os sistemas de informação nacionais e reconhecer a formação acadêmica. (MERCOSUL, 1995)

Em referência ao documento do CMC, o SEM elaborou o documento "Mercosul 2000: desafios e metas para o Setor Educacional”, que foi aprovado em 1996 e procurou renovar e ampliar as agendas de debate, dando mais subsídios para o trabalho do SEM e suprimindo as eventuais carências conceituais presentes no primeiro plano. O Mercosul 2000, como era denominado, destacou a preocupação com a qualidade da educação nas políticas educacionais que serão implementadas pelos países da região e definiu as áreas prioritárias para o estabelecimento de programas e projetos de alcance regional:

a) a renovação educacional, com a incorporação da perspectiva regional à cultura das organizações; b) a avaliação educacional, com estabelecimento de parâmetros regionais para as disciplinas, facilitando o reconhecimento de estudos; c) a cooperação interuniversitária; d) a criação de um sistema de informação que possibilite via internet colocar a disposição do público os dados sobre educação da região e sobre o SEM; e) a relação educação e trabalho, definindo as competências básicas e de trabalhos comuns aos países membros; f) a abordagem de temas transversais, que contribuam para formar uma consciência favorável ao processo de integração cultural e social. (MERCOSUL, 1996)

O documento apresentou áreas prioritárias para a educação nos países membros do bloco, sendo elas, o processo de avaliação educacional, a renovação de práticas de ensino, aperfeiçoamento do ensino técnico-profissional, cooperação universitária e o desenvolvimento de um sistema de informações educacionais. Trata-se, portanto, de diretrizes para direcionar e articular a implantação de políticas educacionais.

Evidencia-se também o reconhecimento da necessidade de consolidar políticas educacionais que tenham impacto direto na sociedade mercosulina e que sejam condizentes com as expectativas diversificadas dos povos da região. O documento pontua que as especificidades regionais e, sobretudo, a base cultural comum proporcionam ações direcionadas ao conjunto regional e a atenção destinada aos problemas dos sistemas de ensino dos Países-membros do bloco.

No que diz respeito à educação básica, o documento trouxe questões mais pontuais sobre esse nível de ensino com relação ao Plano de ação, ao apontar a necessidade do avanço na descentralização e autonomia escolar, na transformação da gestão e organização das instituições escolares, na promoção da ampliação da formação dos profissionais de educação, na renovação curricular, de modo que assegure um currículo alinhado entre os países, na articulação da educação com o mundo do trabalho e na efetivação de práticas avaliativas dos sistemas educacionais de ensino (MERCOSUL, 1996).

O primeiro plano do bloco assim como os demais documentos oriundos das ações do SEM nesse período podem ser considerados os instrumentos institucionais que foram a base das discussões concernentes à compatibilidade dos sistemas de ensino e a harmonização das políticas educacionais e, conseqüentemente, dos sistemas educativos dos Países-membros do bloco em resposta às necessidades da região. Nessa direção, Barboza (2009) compreende que as ações do SEM, nesse período, se constituíram enquanto marcos conceituais relevantes para a educação no Mercosul. Porém, o autor adverte que o plano careceu, principalmente, de elementos pragmáticos que pudessem apresentar ações a serem efetivadas no âmbito das políticas educacionais dos países membros.

As áreas mencionadas no documento “Mercosul 2000: desafios e metas para o Setor Educacional” foram incorporadas pelo segundo Plano Trienal do SEM e influenciaram a construção das estratégias presentes no documento. O respectivo plano, além de ser assinado pelos países que compõem o bloco, também foi assinado por Chile e Bolívia (Países associados ao Mercosul) e teve o período de vigência de 1998 a 2000.

O documento registrou que a missão do SEM consiste em contribuir para os objetivos do Mercosul, estimulando a formação da consciência cidadã para a integração e promovendo

educação de qualidade para todos, em um processo de desenvolvimento com justiça social e condizente com a singularidade cultural de seus povos (MERCOSUL, 1998). Em linhas gerais, o plano apresentou mais densidade tanto no que concerne à sistematização das ideias quanto na formulação de proposições, como podemos observar a partir do estabelecimento de princípios orientadores para as ações do SEM:

(I) Integração regional e respeito à diversidade: o Setor Educacional do MERCOSUL contribui para a consecução dos objetivos do Mercado Comum do Sul, no sentido assinalado pelo Protocolo de Intenções firmado em dezembro de 1991, e reconhece, ao mesmo tempo, a soberania e o direito à autodeterminação de que goza cada um dos Estados participantes, bem como as múltiplas expressões culturais presentes na região. (II) Compromisso democrático: o Setor Educacional do MERCOSUL auxilia na criação das condições para que os sistemas educacionais sejam um instrumento eficaz na promoção dos valores democráticos que os Presidentes dos países do MERCOSUL consagram com a assinatura do documento "Compromisso Democrático". (III) Educação de qualidade para todos: o Setor Educacional do MERCOSUL é uma instância privilegiada para favorecer a melhoria continuada dos níveis de qualidade da educação ministrada na região, com sentido de equidade, promovendo e aproveitando adequadamente a cooperação entre os Estados Partes e o apoio de organismos multilaterais e internacionais. (MERCOSUL, 1998)

Assim como no primeiro, no segundo plano, também foi evidenciado o sentido da equidade associado à melhoria da qualidade educacional. No caso da educação, o princípio representa a garantia de acesso aos níveis de ensino a fim de garantir o direito aos serviços de educação para todos, indistintamente. Como vimos anteriormente, a busca pela extensão da educação de qualidade para todos tem se constituído objetivo consensual nos documentos internacionais, uma vez que a educação é concebida como instrumento de cidadania, paz e justiça social, ao mesmo tempo em que diminui os índices de analfabetismo funcional e prepara os povos para a inclusão na vida moderna das sociedades globalizadas (BARBOZA, 2009).

O acesso equitativo à educação significa acesso aos conhecimentos socialmente significativos. A novidade do debate internacional é que a equidade não é mais analisada simplesmente em termos da cobertura, mas centra-se agora na qualidade da oferta e na eficácia das estratégias aplicadas para resolver o problema dos excluídos do ensino e da capacitação. (SHIROMA, 2002, p. 64)

Além dos princípios, o Plano destacou duas áreas prioritárias para o desenvolvimento das atividades do SEM: a) Desenvolvimento da identidade regional, por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura de integração; b) Promoção de políticas regionais de

capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação (MERCOSUL, 1998). Observa-se que, enquanto o primeiro plano ficou restrito a aspectos mais conceituais, o segundo documento se caracterizou pelo viés pragmático, na medida em que adotou um conjunto de estratégias para a promoção de ações em prol do avanço das políticas educacionais nos países membros do bloco:

Relação e coordenação do Setor Educacional com outras instâncias do MERCOSUL; Vinculação das atividades do Setor Educacional do MERCOSUL com os planos nacionais de educação e os processos de reforma e renovação educacionais que se implementam nos Estados Partes; Fomento da cooperação horizontal entre os países e instituições da região e com outros blocos regionais e; Ações que favoreçam a mobilidade de estudantes, acadêmicos e pesquisadores e o intercâmbio de experiências e práticas laborais (MERCOSUL, 1998).

Relação e coordenação do Setor Educacional com outras instâncias do MERCOSUL; Vinculação das atividades do Setor Educacional do MERCOSUL com os planos nacionais de educação e os processos de reforma e renovação educacionais que se implementam nos Estados Partes; Fomento da cooperação horizontal entre os países e instituições da região e com outros blocos regionais e; Ações que favoreçam a mobilidade de estudantes, acadêmicos e pesquisadores e o intercâmbio de experiências e práticas laborais. (MERCOSUL, 1998)

O referido plano apresentou linhas programáticas, de caráter indicativo, objetivando favorecer o ordenamento das atividades do SEM, e reiterando, ao mesmo tempo, a demanda para que fossem expressas em iniciativas dos países membros. As políticas educacionais, em consonância com os planos de ação, passaram a oferecer os condicionantes legislativos para a execução das ações do bloco. Observamos também o registro da promoção da cooperação entre os países, de modo que intercâmbios colaborem com o melhoramento dos sistemas educativos, uma vez que as relações de reciprocidade, o respeito ao conceito de educação socialmente referenciada e a diversidade cultural convergem para o fortalecimento da integração regional (FERREIRA, 2012).

Paralelamente, o planejamento do segundo plano reconheceu, também, a necessidade dos instrumentos de integração educacional como potencializadores da integração econômica, o que reflete um entendimento de que a ampliação econômica não resulta imediatamente como um subproduto decorrente da iniciativa de inserção no cenário globalizado, mediante o ingresso em um bloco regional. Nesse viés, o SEM compreende que o poder da concorrência de um bloco de países, no mercado de economia globalizada, dependerá diretamente de mais qualidade de recursos humanos, da ampliação de apropriação de conhecimento, ciência e tecnologia aplicada aos meios produtivos.

Momma (2001) considera que esse entendimento é natural diante dos elementos econômicos que justificaram a criação do Mercosul. Porém, a educação não deve restringir sua finalidade a responder as demandas do mercado. Para a autora, a educação deve ser compreendida como uma das áreas de uma política social mais ampla. Assim sendo, fragmentá-la em uma perspectiva restrita de ação é, também, fragmentar a próprio processo de aprofundamento da integração, bem como a plenitude do direito à aquisição dos conhecimentos socialmente referenciados.

A análise do referido plano permite-nos apontar que o documento centrou-se na conscientização da integração nos processos educacionais, na formação de recursos humanos para o desenvolvimento do bloco, a compatibilização dos sistemas educativos, a valorização da diversidade cultural e a busca pela equidade com qualidade que favoreça uma existência humana plena.

A adoção de planos plurianuais foi mantida nos anos subsequentes, mas houve a alteração do tempo de duração, que passou a ser de cinco anos. O terceiro plano de ação do SEM foi aprovado em 2001 por todos os países membro do bloco e, também, por Chile e Bolívia enquanto países associados, com a vigência até 2005. Em sua introdução, o documento ressaltou a importância dos dez anos de criação do Mercosul e mostrou a necessidade de redefinição da missão do SEM, fazendo com que seja mais explícito o caráter que a educação assume quanto à política social no âmbito da região:

Contribuir para os objetivos do MERCOSUL de moldar um espaço educativo comum, estimulando a formação de sensibilização da opinião pública para a integração, mobilidade e os intercâmbios, a fim de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial para os setores mais vulneráveis em desenvolvimento de processos com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. (MERCOSUL, 2001)

O Plano fez um balanço das ações realizadas pelo SEM e identificou avanços quanto a sua atuação, entre os quais, podemos destacar: a coordenação de trabalho intergovernamental para definição de marcos conceituais, regulamentares e operacionais; na adoção de protocolos e acordos de níveis de integração educacionais básico e universitário; a sensibilização dos sistemas de ensino e atores da sociedade civil da região para a formação da consciência de integração; sensibilização para aprendizagem das línguas oficiais do Mercosul; coordenação com organizações internacionais (MERCOSUL, 2001).

Rosevics (2015) entende que a formação de uma consciência favorável à integração é um dos aspectos preponderantes para os avanços necessários no processo de integração

regional, ao qual pertence o Mercosul. A compreensão de sua importância por parte da sociedade sul-americana, como um valor regional, será fundamental para a afirmação de um projeto de desenvolvimento econômico, social e cultural e, conseqüentemente, para a efetiva e respaldada participação dos Estados no sistema internacional.

Os desafios inerentes a um projeto de integração só poderão ser superados com novos arranjos político-democráticos que envolvam as sociedades da região nas decisões do bloco. “A busca por novos mecanismos políticos que confirmem voz e poder de decisão às sociedades depende do conhecimento e do reconhecimento mútuo das necessidades, das diferenças e das semelhanças entre os povos dos Estados da região”. Nesse viés, o papel da educação e do SEM é fundamental para o projeto do bloco regional (ROSEVICS, 2015, p. 117).

Quanto aos desafios referentes aos níveis de ensino, o SEM destaca que, especificamente sobre a educação básica, há a necessidade de garantir a melhoria da aprendizagem. Para tanto, é crucial a interação de escolas com diferentes atores e instituições sociais, o que implica incorporar uma prática cotidiana contextualizada com o foco em conteúdos significativos, assim como processos de gestão escolar que propiciem o reconhecimento social da escola como espaço cultural e político. O plano também adverte que o pleno exercício do direito à educação só será garantido mediante uma educação de qualidade, proporcionando serviços educacionais para todos (MERCOSUL, 2001).

Dourado e Oliveira (2009) esclarecem que o alcance da educação de qualidade se vincula a diferentes espaços, atores e processos formativos, bem como à trajetória histórico-cultural e ao projeto de nação de uma dada sociedade. Isso implica que a equidade com qualidade enfatizada no documento deve estabelecer suas diretrizes e bases nos ordenamentos dos sistemas educacionais dos países. Para tanto, será imprescindível a consonância com um arcabouço jurídico normativo em que a educação se efetiva como um direito social.

Enquanto princípios orientadores, o Plano definiu: a necessidade de articulação entre a agenda do SEM e as políticas nacionais de educação dos países, de modo que alcance maior impacto sobre os sistemas educativos; a educação como um espaço cultural para o reforço da valorização da diversidade cultural; que o processo de integração deve ser reforçado nas instituições de ensino, especialmente nos níveis primários e secundários; que a integração exige uma educação de qualidade para todos; a defesa do diálogo constante com a sociedade, para participar ativamente no processo de integração e; mobilidade e intercâmbio de atores educacionais para desenvolver redes de experiências (MERCOSUL, 2001).

Foram definidos três objetivos estratégicos para a área. O primeiro é o fortalecimento da consciência cidadã favorável ao processo de integração regional que valorize a diversidade

cultural; o segundo consiste na promoção de uma educação de qualidade para todos na região e de políticas de formação e capacitação de recursos humanos, e o terceiro está relacionado ao estabelecimento de um espaço regional de cooperação educacional solidário (MERCOSUL, 2001).

No documento, ainda constam desafios, metas e estratégias elencadas para cada nível de ensino. O SEM considera que a linha estratégica das políticas educacionais voltadas para a educação básica deve reverter o fracasso escolar que afeta, particularmente, o primeiro ano de escolaridade e as relativas transições de ciclos e/ou níveis. É um desafio comum a todos os países membros do bloco e está acentuado nos grupos de vulnerabilidade, pessoas em situações de pobreza, indígenas e outros setores da população em situação de marginalização social, cultural e econômica (MERCOSUL, 2001).

No terceiro plano de educação, é possível observar a formulação de proposições específicas para cada nível educacional, diferentemente dos planos anteriores. As metas destacam a preocupação com a repetência e a evasão escolar, especificamente nos primeiros anos de escolaridade e a demanda pela prioridade educativa para os grupos vulneráveis. Ademais, o documento registra a valorização da escola básica como espaço privilegiado para a formação de uma consciência cidadã favorável à integração regional (BABINSKI, 2010).

Para o cumprimento das metas elencadas no plano, o SEM destacou um quadro com um conjunto de medidas, tais como, a socialização de insumos pedagógicos que contribuam com o desenvolvimento de competências nas áreas de linguagem, comunicação e matemática; o intercâmbio de experiências em gestão, participação e formação de recursos humanos; e a produção de conhecimentos em áreas estratégicas para a integração, conforme podemos evidenciar na abaixo no Quadro 4 (MERCOSUL, 2001).

**Quadro 4 – Plano de ação para a Educação Básica**

<b>Bloco Temático</b>	<b>Metas</b>	<b>Ações</b>
O aprendizado como processo cultural integral	Construir uma rede de instituições que permita o intercâmbio de experiências e a criação de um banco de informação sobre a educação inclusiva;	Socialização de insumos pedagógicos;
Melhoria da qualidade da educação para todos com ênfase nos aprendizados e gestões	Implementar curso de capacitação regional para professores de história e geografia;	Intercâmbios de experiências em gestão referentes à participação dos diversos atores educacionais na atenção as necessidades educativas dos grupos de ação prioritária;
	Implementar programa de	

	intercâmbio e estágios para docentes; Consolidar o ensino sistemático do idioma oficial estrangeiro em todos os países; Consolidar um sistema de credenciamento e mobilidade de professores entre os países do Mercosul; Gerar mecanismos de difusão de conhecimento produzido nos distintos países; Enfatizar a produção de material didático e experiências pedagógicas exitosas de todos os países; Ter uma rede de para o intercambio institucional e criação de políticas educacionais dirigidas e reverter a repetência escolar.	Formação e capacitação de recursos humanos;  Produção de conhecimentos em temas especiais e estratégicos para a integração regional.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fonte:** Mercosul (2001) e Babinski (2010).

O quarto plano foi aprovado pelos países membros do bloco, por Chile e Bolívia enquanto membros associados e a Venezuela (país que, nesse período, havia iniciado a tramitação para tornar-se membro titular), com a vigência entre os anos de 2006 e 2010. Esse plano se diferencia dos demais pela adoção de um quadro mais completo e detalhado sobre as ações do SEM, bem como a avaliação crítica do cenário político internacional.

Na introdução do plano, é apontado que o contexto internacional está marcado pela deterioração dos organismos internacionais e pelas políticas restritivas unilaterais impostas pelos países e blocos de hegemonia global. São identificadas as limitações das agências internacionais para responder aos desafios à paz e ao desenvolvimento econômico e social (MERCOSUL, 2006).

O SEM não deixou de sofrer influências destas políticas globais. Por isso, deve angariar maiores esforços para a situação imposta e promover mudanças estruturais e profundas no tocante às políticas educacionais, de modo que resultem no fortalecimento do processo de integração da região. O Mercosul não pode se restringir a um mero mercado comum, mas deve envolver a coordenação de nível macro de instâncias de políticas setoriais que visam melhorar a qualidade de vida dos habitantes da região, dentre elas, a promoção da educação, que é um direito indispensável a todos (MERCOSUL, 2006).

O plano reconhece a grande desigualdade de acesso ao conhecimento nas sociedades mercosulinas. Por isso, descreve como maior desafio para os países, não só a incorporação de crianças, adolescentes, jovens e adultos nos sistemas de ensino, mas, sobretudo, a garantia da qualidade educacional ao longo de toda a vida escolar. Segundo Babinski (2010), embora exista o reconhecimento da importância da instensificação de ações vinculadas à universalização da escolarização, o documento não deixa de enfatizar a qualidade na prestação desse direito e a garantia de que sua oferta esteja comprometida com a realidade na qual os alunos estão inseridos.

O plano também divulgou uma avaliação de suas ações nos últimos anos e salienta que, apesar das crises econômicas e políticas vivenciadas pelos países do bloco, acarretando instabilidade ao Mercosul, o SEM continuou se movendo, mesmo com limitações, na direção da continuidade, o que gerou avanços do ponto de vista estrutural e institucional na definição de marcos conceituais e pragmáticos. A partir desse balanço, é destacada a visão representativa da perspectiva de ação do SEM, que se reconhece enquanto um espaço regional que visa fomentar uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento recíproco, multiculturalismo, respeito à diversidade, contribuir para a melhoria e democratização dos sistemas de ensino na região e criar condições favoráveis para a paz, mediante o desenvolvimento social, econômico e humano sustentável (MERCOSUL, 2006).

Frente ao diagnóstico apresentado, o SEM revelou, também, a necessidade de adequar a sua estrutura, no intuito de melhorar a sua gestão e institucionalização. Os avanços nesses aspectos são identificados no plano posterior, como veremos a seguir. Ademais, enfatizou a demanda de incorporação de novos atores educacionais ao processo de integração, da promoção de articulações com os outros órgãos do bloco e, principalmente, do reconhecimento da educação como instrumento social, político e cultural privilegiado para o aprofundamento do processo de integração regional do Mercosul (MERCOSUL, 2006).

O documento também reitera a missão do SEM, que consiste na formação de um espaço educacional comum, por meio de políticas que articulem a educação com o processo de integração do bloco, promovendo, assim, a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade pública regional, com a finalidade de alcançar a educação de qualidade para todos, com atenção especial para os mais vulneráveis, garantindo o desenvolvimento com justiça social e respeitando a diversidade cultural dos povos da região (MERCOSUL, 2006).

Segundo Rosevics (2015, p. 123), a missão do SEM, desse modo, passa a ampliar o foco ao pensar a integração regional via educação, ou seja, “[...] como um projeto político de integração das culturas e dos povos através da formação educacional voltada para a realidade

regional, em busca de soluções para os problemas regionais tendo como direcionamento a integração”. Essa vertente fica mais evidente a partir dos objetivos e das diretrizes estratégicas presentes no Plano:

Contribuir para a integração regional acordando e implementando políticas educacionais que promovam a cidadania regional, uma cultura de paz e respeito pela democracia, os direitos humanos e ao meio ambiente; Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, desenvolvimento humano e produtivo; Promover a cooperação solidária para melhorar os sistemas educacionais; Promover e fortalecer os programas de mobilidade para estudantes, estagiários, professores, pesquisadores, gestores, executivos e profissionais e; Fomentar políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul. (MERCOSUL, 2006)

Para o alcance dos objetivos mencionados, é crucial a melhora dos sistemas educacionais da região. Para tanto, Barboza (2009) pondera a necessidade da aplicação de algumas medidas, tais como, uma sólida investigação da realidade em que se encontra a educação na região, em que sejam explicitadas as potencialidades e limitações de cada sistema nacional e a busca para eliminar, ao máximo, as assimetrias e disparidades; a organização de uma rede de intercâmbio de informações e experiências bem sucedidas; e a cooperação na transferência de tecnologia e ciência.

Especificamente sobre a educação básica, o documento definiu um vasto número de metas e resultados pretendidos os quais perpassam proposições que contemplam a realização de encontros sistemáticos para discussão de políticas voltadas para a melhoria da qualidade com equidade; a construção de um currículo mínimo de conteúdos regionais que valorizem os idiomas e a diversidade cultural dos países da região; o desenvolvimento de políticas de gestão e avaliação de sistemas, criação de redes institucionais para troca de informações e o constante debate atinente à educação, bem como ao intercâmbio dos profissionais e estudantes desse nível de ensino.

O plano é caracterizado pela densidade de sua produção ao detalhar, dentro das linhas estratégicas estabelecidas, metas, ações, prazos e resultados esperados em cada nível de ensino. Logo, diferentemente dos planos iniciais, avança na sua operacionalidade, demarcada pelas suas respectivas proposições. O documento representou um passo significativo para o projeto do Mercosul, “[...] ao trazer a integração via educação e abrir novas possibilidades de diálogo regional na área educacional ao constatar que não se tratava apenas de incorporar mais estudantes aos sistemas educativos dos Estados ou simplesmente integrá-los”

(ROSEVICS, 2015, p. 123), mas, sobretudo, fomentar uma educação de qualidade, inserida na realidade regional e voltada para a integração.

Seguindo a mesma tendência do plano anterior, o quinto plano do bloco, com vigência no período de 2011 a 2015, também se destaca pelo detalhamento da produção. Nesse viés, sua introdução se propõe a apresentar uma análise resumida da conjuntura internacional na qual o bloco está inserido, destacando, assim, as mudanças advindas das relações políticas, comerciais e financeiras após a crise econômica de 2008, que desencadeou impactos nas potências econômicas globais e abriu espaço para a gradativa ascensão dos países emergentes, em especial Brasil, Rússia, Índia e China<sup>41</sup> (MERCOSUL, 2011).

Essa realidade permitiu à América Latina uma projeção importante no destino de fluxos de investimentos. Para o SEM, esse fato decorreu não somente das políticas econômicas, fiscais e financeiras adotadas, mas, sobretudo, da estabilidade democrática alcançada pelos países da região, assim como pelo desenvolvimento e ampliação de políticas e direitos sociais que proporcionam o crescimento do nível de vida dos povos da região, os quais são ilustrados por indicadores sócio-econômicos, por exemplo, que uma parte importante de sua população conseguiu superar a linha da pobreza (MERCOSUL, 2011).

O exemplo dado pelo Mercosul no tocante à harmonização de políticas comuns para a construção de um setor educacional forte e desenvolvido, traduz a importância que a educação possui para o processo de integração, assim como, o importante papel que a educação tem para o desenvolvimento produtivo, econômico e humano. (PRADO, 2013, p. 51)

Por outro lado, o SEM reconheceu que, apesar dos avanços econômicos e sociais, a América Latina ainda é uma das regiões do mundo com maior índice de desigualdade de renda e social. Considerando as dívidas históricas em matéria de inclusão, bem como o aprofundamento do processo de integração regional e a maior projeção da política externa da região no cenário internacional, o SEM compreende que garantir uma qualidade educacional consiste em um de seus principais desafios no âmbito de uma educação integrada (MERCOSUL, 2011).

No que tange à integração regional, o documento destaca que as políticas educacionais devem incluir conteúdos e ações comuns para a formação de uma identidade regional, visando o alcance de uma educação de qualidade para todos, que esteja comprometida com o desenvolvimento social e o respeito à diversidade cultural dos povos da

---

<sup>41</sup> Países que, conjuntamente à África do Sul, compõem o acordo comercial do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

região. Portanto, ao se inserir enquanto ferramenta da integração educacional, o quinto plano do bloco definiu sua visão como:

Ser um espaço regional onde se prevê e garante uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento recíproco, a interculturalidade, o respeito à diversidade e à cooperação solidária, com valores compartilhados que contribuem para a melhoria e democratização dos sistemas educacionais da região e oferecer condições favoráveis para a paz, por meio do desenvolvimento social, econômico e humano sustentável. (MERCOSUL, 2011)

Além disso, reitera a missão de formar um espaço educacional comum apresentada no plano anterior, que objetiva promover, mediante a coordenação de políticas, uma educação de qualidade voltada para a integração e a garantia do seu direito a todos os povos da região, garantindo, desse modo, a premissa expressa desde o Tratado de Assunção: desenvolvimento com justiça social (MERCOSUL, 2011). Quanto aos objetivos gerais, também mantém a mesma direção concernente ao quarto plano de ação.

1. Contribuir para a integração regional acordando e executando políticas educacionais que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; 2. Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; 3. Promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para a melhoria dos sistemas educacionais; 4. Promover e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais; 6. Acordar políticas que articulem a educação como um processo de integração do MERCOSUL. (MERCOSUL, 2011)

Os objetivos do SEM estão pautados em uma série de princípios que se fazem presentes desde a aplicação de suas linhas estratégicas. Dentre os princípios que orientam o plano, são reconhecidos: a confiança, o respeito e o consenso, a solidariedade, a cooperação, o impacto, a difusão e visibilidade, a gradualidade e, por fim, o diálogo e a interação. Esses princípios também nortearam a elaboração do quarto plano do setor (MERCOSUL, 2011).

No que diz respeito à educação básica, o SEM estabeleceu enquanto objetivos específicos: aprofundar as estratégias para garantir a igualdade de oportunidades de acesso, permanência e conclusão com qualidade, em tempo oportuno, das crianças e jovens nos sistemas de ensino da região do MERCOSUL; universalização da pré-escola e a ampliação das vagas para crianças de zero a quatro anos; identificação das condições e oportunidades educacionais para as populações em situação de exclusão e vulnerabilidade social; fortalecer

as práticas pedagógicas de ensino e aprendizagem a nível institucional e em sala de aula dos serviços educacionais da educação obrigatória na região do MERCOSUL; promoção do ensino das línguas oficiais dos países do bloco (MERCOSUL, 2011).

Considerando o objetivo da presente tese, faz-se necessário destacarmos a Comissão Regional Coordenadora da Educação Básica (CRC-EB). Essa Comissão foca sua atuação nesse nível educacional e busca a resolução de problemáticas comuns aos países, conforme as prioridades elencadas nos Planos de ação do SEM. Segundo consta na página oficial do SEM, a Comissão tem pautado suas ações no desafio de reverter o fracasso escolar que afeta especialmente os primeiros anos de escolaridade e os correspondentes à transição de ciclos e/ou níveis, de modo que assegure a todos a garantia do acesso, permanência e promoção educacional com qualidade.

A coordenação de políticas para a educação básica no SEM faz com que CRC-EB tenda a atuar “[...] na promoção da interação de políticas, envolvendo os atores, propiciando o debate e a promoção de programas que estimulam a cooperação e o desenvolvimento de ações, acordando políticas que articulem a educação como um processo de integração do Mercosul” (PRADO, 2013, p. 50).

No que tange ao aspecto temporal, observamos que os dois primeiros planos tiveram o período de vigência de três anos, sendo denominados de planos trienais. Para Barboza (2009), esse tempo provocava um descompasso entre o período de governo dos países, o que acarretava limitações a sua execução. Os planos seguintes passaram a estabelecer o tempo de cinco anos para a sua duração, permitindo aos governos dos Estados membros mais tempo para a execução, em âmbito nacional, das medidas acordadas para a política educacional, tornando mais viável o cumprimento das metas sugeridas pelo SEM.

Os avanços institucionais do SEM, registrados nos planos, também merecem destaque, pois representam a gradativa evolução do órgão, o que lhe confere solidez estrutural, organizacional e política para a condução das ações necessárias para a consecução de políticas educacionais voltadas para a integração regional e a projeção do alcance de suas finalidades no interior do próprio Mercosul. Almeida (2015) salienta que o SEM fornece um ambiente institucional propício ao surgimento de instrumentos que tenham a Educação como uma estratégia de integração regional capaz de viabilizá-la como um bem público e um direito de todos os cidadãos de acesso à produção de conhecimento.

A atuação do Setor Educacional do Mercosul, através do pensar e agir dos seus planos de ação, apresenta a importância fundamental que a educação

possui para o fortalecimento do processo de integração do Mercosul, atuando com um papel estratégico para o desenvolvimento cultural, econômico e político da região. A estrutura institucional e operacional do Setor Educacional do bloco tem tomado proporções pontuais para ser um dos pilares de sustentação da integração e crescimento do sentimento mercosulino. (PRADO, 2013, p. 50)

Observamos que, ao longo dos planos, especificamente nos dois últimos, é central que a consolidação da integração regional educacional esteja relacionada à garantia da educação enquanto um bem dos cidadãos mercosulinos. Trata-se de implementar políticas que propiciem o acesso irrestrito e com qualidade ao conhecimento, com atenção especial, sobretudo, aos grupos marginalizados. Contudo, denota-se que os principais desafios para a educação básica estão relacionados ao acesso, retenção escolar, repetência, sobre-idade, deserção, melhoria da qualidade da aprendizagem.

Quanto aos eixos que balizaram a definição de objetivos no plano, podemos evidenciar que os três primeiros planos centralizaram suas perspectivas na necessidade de formação e consolidação da consciência favorável ao processo de integração e respeito à diversidade cultural, compromisso democrático, à capacitação de recursos humanos voltados para o desenvolvimento produtivo do bloco e à harmonização dos sistemas educacionais dos países membros do Mercosul. Ainda que a menção referente à equidade e qualidade educacional se façam presentes, é perceptível que essa preocupação concentra mais atenção nos dois últimos planos, principalmente no que se refere a sua garantia enquanto direito.

Os dois últimos planos, inclusive, estruturam sua discussão a partir de um diagnóstico da realidade econômica, política e educacional do bloco, no qual as disparidades sócio-econômicas são identificadas, bem como os desafios inerentes à melhoria da educação. Nesse sentido, são categóricos ao salientar a demanda da pactuação dos sistemas educacionais dos países e a consequente implementação de políticas educacionais em conjunto, com vistas a assegurar uma educação de qualidade para todos, não só como fator de projeção econômica, mas de inclusão social e de desenvolvimento humano (Quadro 5). No que concerne à educação básica, podemos destacar que a equidade, qualidade e a inclusão, considerando a diversidade multicultural, foram critérios considerados em todos os planos como centrais e cruciais nas mudanças desse nível de ensino.

As diretrizes educacionais que balizam os planos não são apresentadas como uma tentativa de indicar ou definir uma teoria da educação, tampouco estão centradas nos desdobramentos concernentes ao processo de ensino e aprendizagem, mas objetiva, sobretudo, deixar explícita a forma como a educação se constitui enquanto um instrumento de integração

que promove não somente o avanço das relações produtivas, como também a formação humana. Assim sendo, uma educação convergente com o desenvolvimento econômico com justiça social é primazia defendida desde o tratado de criação do Mercosul.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os planos apresentam um crescente aprofundamento e abrangência do ponto de vista burocrático, estrutural, técnico e metodológico. A cada edição, a definição de objetivos tornou-se mais meticulosa e consistente, o que faz do último plano o mais completo dentre eles. Isso implica uma avaliação positiva frente à evolução da sistematização das diretrizes educacionais que objetivaram balizar as políticas públicas dos países do bloco no tocante à efetivação de um projeto de integração educacional (Quadro 5).

**Quadro 5 – Linhas gerais dos objetivos dos planos de ação do Setor Educacional do Mercosul**

<b>Período</b>	<b>Linhas Gerais</b>
1992 – 1998	Formação da consciência cidadão favorável ao processo de integração; Capacitação de recursos humanos para contribuir com o desenvolvimento; Contabilização e harmonização dos sistemas educativos; Desenvolvimento do documento Mercosul 2000: desafios e metas para o SEM
1998-2000	Integração regional a respeito da diversidade; Compromisso democrático; Educação de qualidade para todos; Criação de um sistema que favorece a mobilidade dos alunos do Ensino Superior, por meio de créditos acadêmicos.
2001-2005	Estimular a existência de um espaço educativo comum; Estimular a formação da consciência cidadão para a integração, mobilidade e intercâmbios, para alcançar uma educação de qualidade e dar atenção a setores vulneráveis; Justiça social e respeito à diversidade cultural regional.
2006-2010	Contribuir para a integração regional, promovendo uma cidadania regional, cultura de paz e respeito à democracia, direitos humanos e meio ambiente; Promover uma educação de qualidade para todos; Promover a cooperação solidária e o intercâmbio, visando à melhoria dos sistemas educativos; Impulsionar e fortalecer programas de mobilidade em geral; Desenvolver políticas educacionais que sejam articuladas com o processo de integração do Mercosul.
2011-2015	Contribuir para a integração regional, acordando e executando políticas educacionais que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; Promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para a melhoria dos sistemas educacionais; Promover e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários,

	docentes, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais; Acordar políticas que articulem a educação como um processo de integração do Mercosul.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fonte:** Elaboração própria, com base nas decisões, resoluções e atas sobre a educação disponíveis na página oficial do Mercosul Educacional ([www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)) e em Castro (2013, p. 114).

Ainda que não tenha sido o foco da análise, não podemos deixar de registrar a ênfase dada à Educação Superior nos planos de ação do SEM e, principalmente, pela literatura da área. Conforme Almeida (2015), a educação superior tem sido objeto central na maioria dos trabalhos acadêmicos que se predispõem a investigar a educação no Mercosul. Trazer essa constatação não é sinônimo de redução da sua relevância no processo de integração do bloco enquanto temática de investigação, mas alertar para que a produção da área não fique restrita às centralidades impostas pelo SEM e denuncie a limitação da discussão concernente à educação básica, pois sabemos que a promoção plena dos direitos educacionais não será contemplada apenas com a valorização de um nível de ensino em detrimento dos demais.

Esse cenário nos leva a presumir que a produção acadêmica tem acompanhado o movimento de centralização de um nível de ensino evidenciado nos planos de ação do bloco. Outro aspecto relevante é justamente a questão de que, não havendo uma produção de conhecimento aprofundada e ampla, a academia tende a ficar refém das decisões políticas, ao invés de ser uma das propulsoras desse movimento, mediante a influência das produções na área, que deveriam revelar limites e desafios, para, assim, pautar a elaboração de diretrizes dos planos.

Observamos, também, que não há, nos planos, a ênfase dada à criação de um sistema próprio de avaliação da educação básica que fosse debatido e elaborado a partir da consideração de aspectos específicos da região, para ser aplicado em cada um dos países membros do bloco. Este instrumento, segundo Castro (2000), permitiria observar como as políticas estão sendo materializadas e, principalmente, quais os avanços e limites em curso exigidos para sua real efetividade.

Além disso, eles contribuem para assegurar a transparência das informações, cumprindo assim dois requisitos básicos da democracia: a ampla disseminação dos resultados obtidos nos levantamentos e avaliações realizados; e a permanente prestação de contas à sociedade. Por fim, e não menos importante, os sistemas de avaliação e informação educacional cumprem um papel estratégico para o planejamento e desenho prospectivo de cenários, auxiliando enormemente a formulação de novas políticas e programas que possam responder às tendências de mudanças observadas. Para cumprir estes múltiplos objetivos, os sistemas informacionais precisam estar assentados em bases de dados atualizadas e fidedignas, em instrumentos confiáveis de coleta, em

metodologias uniformes e cientificamente embasadas, em mecanismos ágeis e concisos de divulgação. (CASTRO, 2000, p. 121)

A ausência de um instrumento de avaliação no âmbito do SEM inviabiliza a identificação de prioridades, além disso, o setor carece de parâmetros mais precisos para a formulação e o monitoramento das políticas (CASTRO, 2000). Esse quadro tende a induzir a fragmentação das políticas educacionais entre os membros do bloco, o que caracteriza o distanciamento das metas estabelecidas pelo setor, visando a integração regional, bem como, a concretização do direito à educação.

Souza (2003) aponta que as lacunas evidenciadas no processo de construção da área de política pública merece atenção especial, para que, a partir das suas limitações, sejam envidados esforços para superá-las, pois essa dinâmica se constitui em fator decisivo para o desenvolvimento científico alavancado da área. Em face desse quadro, salientamos que os estudos sobre as políticas educacionais voltadas para a educação básica devem merecer uma abordagem crescente, em vista de sua relevância histórica, social e política no cenário educacional. Logo, o desenvolvimento de projetos e o provimento de financiamentos se constituem condições basilares a fim de que esses fenômenos correspondam percentuais expressivos de investigação.

A realidade constatada nas diretrizes do SEM também reflete que, embora os planos de ação, sobretudo os últimos, tenham reforçado que a educação não é apenas um instrumento que contribui para o avanço das relações produtivas, como também para a garantia do desenvolvimento social e humano dos cidadãos, tem prevalecido a concentração de esforços institucionais, de forma estanque, em um nível de ensino que tem a finalidade direta de formação de recursos humanos para as demandas do mercado.

A subserviência restrita às questões econômicas também pode ser ilustrada na própria dinâmica decisória do bloco. Após a elaboração dos planos pelo SEM, estes são encaminhados para a apreciação e aprovação do CMC, instância máxima do Mercosul, com capacidade decisória intergovernamental, que tem, em sua composição, os ministros de relações exteriores e os ministros da economia e/ou equivalentes dos países que compõe o bloco. Observa-se, então, que os ministros da educação não fazem parte do referido conselho decisório, o que indica que as ações devem estar em consonância com os interesses das pautas econômicas.

Momma (2001) considera que a educação no âmbito do contexto do Mercosul tem representado um instrumento importante para a abrangência das pretensões de integração. Por

sua vez, as áreas prioritárias têm acompanhado os interesses gerais do bloco e à medida que este avança em termos institucionais, políticos e econômicos, a educação, pelo menos no que refere aos planos, tem acompanhado o percurso gradativo do Mercosul. Logo, as propostas contidas nos planos não emergem apenas da racionalização de quem as sistematiza, mas carregam em si o histórico de compreensão da realidade temporal dos interesses e momentos vivenciados pelo processo de integração.

Barboza (2009) afirma que, nos planos educacionais do SEM, consta que a integração da educação deve ter como base, principalmente, a eliminação de entraves e a otimização dos sistemas educacionais dos países. Essa demanda se pauta na justificativa de que uma integração de políticas educacionais para promover mudanças na área deve ocorrer em conjunto e de forma coordenada, para, assim, transpor as disparidades e assimetrias existentes na realidade dos Estados que compõem o bloco.

No Mercosul a educação assumiu uma perspectiva regional, se distanciando do modelo descentralizado que incentiva melhorias apenas nas políticas nacionais de educação a partir dos planos de desenvolvimento de cada país. Hoje se busca, via SEM, estabelecer uma complexa articulação dos sistemas educacionais por parte dos governos que compõem os Estados Partes do Mercosul, isto é, a integração começaria pela própria educação. (BARBOZA, 2009, p. 100)

Segundo Almeida (2015), a análise dos planos também permite inferir que estes apresentaram mudanças quanto ao grau e o foco das ações educacionais no interior do bloco regional. Nesse sentido, passam a refletir duas perspectivas de integração educacional: da educação e via educação.

Aquelas as quais denominamos de integração da educação, que buscam promover o intercâmbio acadêmico e padronizar as estruturas educacionais, possibilitando a integração dos sistemas educacionais dos Estados parte e a promoção da livre circulação de trabalhadores e prestadores de serviços dentro do bloco; e aquelas políticas denominadas de integração via educação, que buscam integrar os indivíduos dos Estados a partir da educação através da criação de espaços coletivos de conhecimento e reconhecimento mútuo, construídos com o objetivo de encontrar soluções próprias aos problemas regionais que existam previamente ou que possam vir a existir a partir do aprofundamento da dinâmica integracionista. Enquanto a integração da educação ocupa um papel secundário e complementar dentro de um processo de integração regional em que o projeto econômico é tido como objetivo central, em um processo de integração em que os projetos político e sociocultural sejam centrais a integração via educação passa a ser priorizada, a partir da necessidade de construção de uma consciência social regional integradora. (ALMEIDA, 2015, p. 32)

Essas mudanças, no que diz respeito ao viés da integração educacional, demonstram que os planos podem contemplar dois momentos, em que os primeiros planos preconizaram a integração da educação e os dois últimos, a integração via educação. Entendemos que a integração via educação está relacionada diretamente a sua garantia enquanto um direito do cidadão mercosulino, o que representa a projeção do desenvolvimento do caráter solidário em relação ao liberal competitivo entre os povos dos países da região.

O SEM deve ter por primazia a defesa da oferta da educação à criança, ao jovem ou ao adulto, de modo que possibilite promover a todos, sem distinção, um processo educacional de qualidade. Isso faz com que seja alcançado o avanço no desenvolvimento econômico com justiça social e a concepção da educação como um direito humano legitimada no ordenamento internacional. É inegável que o direito à educação caminhe em direção à diminuição das desigualdades sociais e da discriminação, especialmente das classes sociais menos privilegiadas. Desse modo, o processo de integração deve influenciar diretamente em melhorias nas condições de desenvolvimento humano dos povos do cone sul (PRADO, 2013).

Assim sendo, o processo de integração via educação remete à criação de um ordenamento jurídico em que as normativas dos estados estão em consonância com as resultantes das decisões dos órgãos permanentes e instâncias criadas a fim de conferir sustentação a políticas deliberadas coletivamente nos marcos estipulados por atos internacionais celebrados de forma voluntária no âmbito do Mercosul. As normativas nacionais devem ser convergentes com os respectivos ordenamentos do bloco, pois, quanto maior a intensidade com que se promova o aprofundamento dessa interação, maior será a garantia da consecução dos objetivos definidos.

Trindade (1999) esclarece que a adoção de um específico protocolo educacional firmado no âmbito do Mercosul resulta da capacidade do Estado de alinhar seu ordenamento legal aos compromissos pactuados em ordem internacional, com a ressalva de que a ideia de soberania não influenciará na interpretação dos documentos, pois, conforme o autor,

A faculdade de contrair compromissos internacionais, e seu fiel cumprimento, constituem precisamente atributos da soberania do Estado. Esta não pode ser invocada de encontro ou choque com obrigações convencionais; a jurisprudência internacional aponta no sentido de que os dispositivos do direito interno ou constitucionais não podem ser invocados para evadir obrigações internacionais prevalecendo sobre dispositivos de tratados em vigor. É este um princípio que rege as obrigações internacionais, um princípio de responsabilidade internacional e mesmo de direito costumeiro: um Estado não pode

evadir-se de suas obrigações internacionais sob o pretexto de sua pretensa incompatibilidade com o seu ordenamento jurídico interno (ou quaisquer atos legislativos ou executivos). (TRINDADE, 1999, p. 11)

Considerando as delimitações do estudo, não caberia aqui discorrer de forma aprofundada no debate sobre as fontes e princípios do direito internacional, mas sublinhar que as normativas inerentes aos acordos firmados no interior de um bloco regional fundamentam-se em princípios e regras costumeiras, que são práticas legitimadas e credenciadas pelo direito. No que se refere ao Mercosul, é relevante reiterar que a aplicação interna em cada Estado-membro das normas emanadas dos órgãos do bloco é regulamentada pelo Protocolo de Ouro Preto, em seu artigo n. 38, que estabelece que os países componentes do bloco devem se comprometer a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas do Mercosul (MERCOSUL, 1994).

As disposições regentes do direito internacional público asseguram que um acordo internacional necessita, em regra, ser internalizado à ordem normativa de um país, para, assim, dispor de legitimidade e validade (TRINDADE, 1999). Assim sendo, é esse o sentido da disposição do Protocolo de Ouro Preto, ao salientar que a produção das normatizações dos órgãos do Mercosul deve ser convertida em direito interno.

Diante do exposto, compreendemos que as diretrizes e proposições apontadas nos planos do SEM trazem implicações profundas para a garantia do direito à educação e requerem mudanças nos marcos legais dos países membros que firmaram os acordos. Cumpre destacar que o quinto plano do SEM afirma que, nos últimos cinco anos, foi consolidada a concepção de educação como um direito humano e um bem público e social. Nesse sentido, foram realizados avanços nos ordenamentos jurídicos dos países da região e houve considerável aumento nos níveis de cobertura educacional aliado ao incremento de qualidade (MERCOSUL, 2011).

Ademais, os planos educacionais nos permite examinar apenas as proposições para a educação no Mercosul e não os seus desdobramentos no âmbito dos países membros. Dessa forma, a discussão sobre a integração educacional e a consequente garantia do direito à educação transita, necessariamente, pela dos ordenamentos legais dos países membros do bloco, como veremos na seção seguinte.

## 5 DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL

Nesta seção, apresentaremos a caracterização dos países membros do bloco a partir dos dados atinentes à população, idiomas, dimensão territorial, formas de governo, Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita*, Coeficiente de Gini e Índice de pobreza. Compreender as questões políticas, econômicas e sociais, que têm papel direto na construção do contexto do Mercosul, é fundamental para a análise dos processos educativos que se materializam nesses cenários.

Assim, analisaremos as similitudes e as diferenças que estão registradas nas Constituições e legislações educacionais, bem como os indicadores internacionais e dos censos dos respectivos países, o que possibilitará elucidar a concreticidade da garantia do direito à educação. Dessa forma, a análise será direcionada a partir dos seguintes elementos: obrigatoriedade, gratuidade, financiamento, organização do sistema de ensino e a qualidade da educação.

Nesse sentido, entendemos que a visão comparada configura um instrumento da mais alta importância para os meios jurídicos, sociais e políticos do Mercosul, aos quais cabe refletir sobre o compromisso dos países com a proteção do direito à educação. Trata-se de um aspecto crucial para os processos de integração regional, cujas especificidades serão desveladas no transcorrer da discussão que norteará a elaboração desta seção.

### 5.1 Caracterização dos países membros do Mercosul

Como já mencionamos ao longo do trabalho, o Mercosul consiste em um bloco regional composto, atualmente, por cinco países: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela<sup>42</sup>. Cada uma dessas nações dispõe de características próximas e distintas no que concerne aos aspectos relacionados a idioma, população, economia, territorialidade, formas de governo, desenvolvimento humano e social. Assim sendo, neste tópico, nos propusemos a realizar uma caracterização desses indicadores, pois, a partir da compreensão macro das particularidades dos países, poderemos realizar uma leitura mais coesa com relação à análise dos seus respectivos contextos educacionais.

Confome o Quadro 6, podemos identificar as bandeiras nacionais, as terminologias das moedas e as aproximações entre os Estados no que tange à língua falada. As bandeiras,

---

<sup>42</sup> A exposição dos dados, ao longo da análise, em tabelas e imagens será apresentada nessa sequência, obedecendo, assim, a ordem alfabética.

enquanto símbolos oficiais, representam características relacionadas à história da colonização, movimentos de independência e a implantação da República.

No que se refere à moeda, diferentemente da União Europeia, que adotou o euro enquanto moeda comum dos seus países signatários, o Mercosul não tomou a mesma decisão. Assim, os Estados membros do referido bloco valem-se de moedas específicas para conduzir as suas respectivas políticas monetárias, a saber, o Peso Argentino na Argentina, o Real no Brasil, o Guarani no Paraguai, o Peso Uruguaio no Uruguai e o Bolívar Venezuelano na Venezuela.

A América do Sul foi colonizada por espanhóis e portugueses e, conseqüentemente, essa condição convergiu para a oficialização do Espanhol e do Português enquanto idiomas dos Estados que compõem o Mercosul. Embora seja evidente a hegemonia dos dois idiomas no continente, o Paraguai reconhece também o Guarani como idioma oficial, tornando-se o único país da América Latina, segundo Cristofoli (2010), a ter uma língua de origem indígena regulamentada.

**Quadro 6– Bandeiras, idiomas oficiais e moedas dos países do Mercosul**

<b>País - Bandeiras</b>	<b>Idioma</b>	<b>Moeda</b>
Argentina 	Espanhol	Peso Argentino
Brasil 	Português	Real
Paraguai 	Espanhol e Guarani	Guarani
Uruguai 	Espanhol	Peso Uruguaio

Venezuela	Espanhol	Bolívar Venezuelano
		

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados divulgados nas páginas oficiais do Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (Indec); Departamento de Estatística, Pesquisas e Censos do Paraguai (DGEEC); Instituto Nacional de Estatística do Uruguai (Ine); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estatística da Venezuela (Ine).

No que se refere à população do Mercosul, evidenciamos o contraste entre o Brasil e os demais países. Enquanto o maior país em dimensão territorial da América do Sul apresenta mais de 190 milhões de habitantes, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela juntas somam 81.104.678. Dessa forma, no Brasil, estão concentrados 70% do total da população do bloco (Quadro 7 e Gráfico 1).

A assimetria populacional também resulta em desdobramentos ao contingente de falantes dos idiomas oficiais. Ainda que o português seja adotado apenas pelo Brasil, dada a diferença de número de habitantes em relação aos demais países de língua espanhola, é o idioma, no sentido absoluto, mais falado. É relevante destacar o dado, pois o tratamento destinado às questões linguísticas nas políticas públicas pode ser um facilitador ou entrave para a perspectiva da integração regional (CASTRO, 2013).

**Quadro 7 – População dos países do Mercosul**

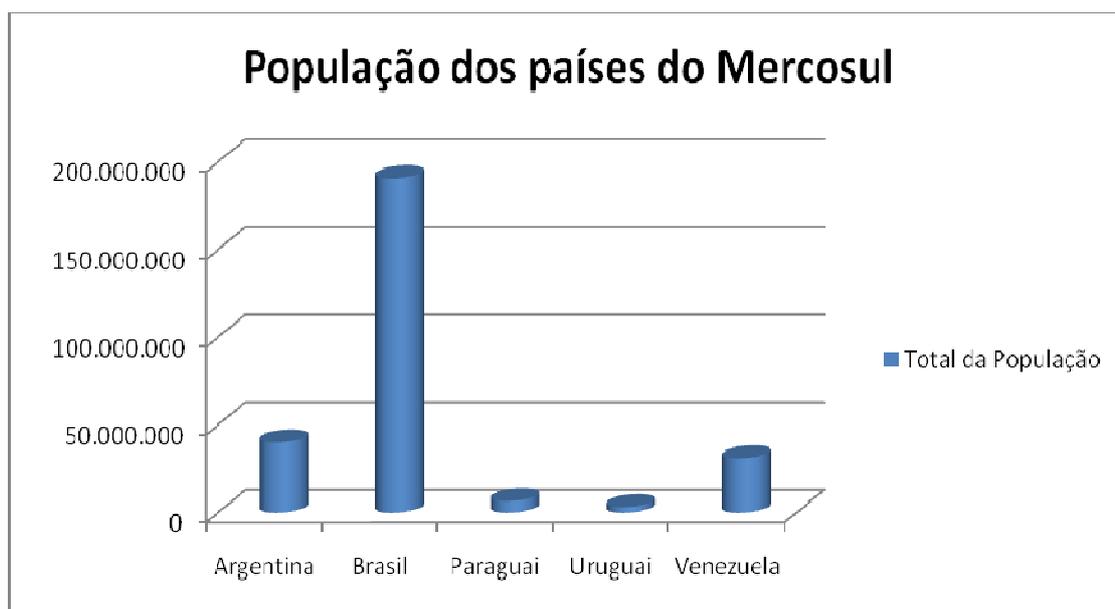
País	Ano Censo	População
Argentina	2010	40.117.096
Brasil	2010	190.755.799
Paraguai	2012	6.672.631
Uruguai	2011	3.286.314
Venezuela	2011	31.028.637
<b>Total da população dos países do Mercosul</b>		<b>271.860.477</b>

**Fonte:** Relatório de 2014 do Índice de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (Indec); Departamento de Estatística, Pesquisas e Censos do Paraguai (DGEEC); Instituto Nacional de Estatística do Uruguai (Ine); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estatística da Venezuela (Ine).

É preciso registrar que, apesar de alguns institutos de estatística dos países trabalharem com a divulgação das projeções da população com estimativas mais recentes do número total

de habitantes, como é o caso do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), optamos pela utilização dos dados referentes aos últimos censos, uma vez que estes possuem uma base de informações concretas. Ademais, não são todos os órgãos dos países que trabalham com essas projeções, como, por exemplo, o Departamento de Estatística, Pesquisas e Censos do Paraguai. Essas distinções inviabilizaria uma análise mais precisa dos dados.

**Grafico 1 – Comparativo das populações do Mercosul**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos censos do: Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (Indec); Departamento de Estatística, Pesquisas e Censos do Paraguai (DGEEC); Instituto Nacional de Estatística do Uruguai (Ine); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estatística da Venezuela (Ine).

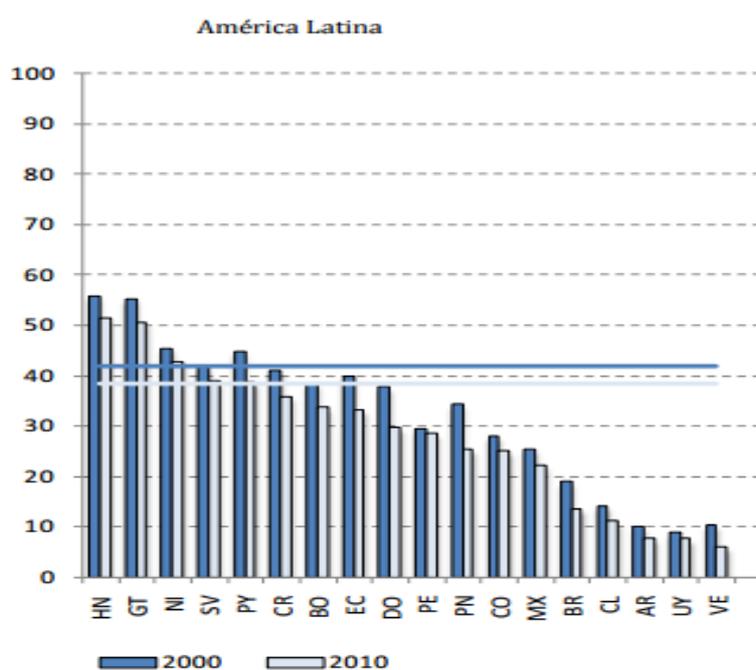
Atentar-se para o quadro populacional do bloco regional também permite compreender as possibilidades emergentes do trânsito e migração entre os habitantes dos países que compõem o Mercosul, sobretudo, se relacionarmos com os dados referentes às dimensões territoriais dos países. As áreas limítrofes entre eles tendem a ser aspectos facilitadores da mobilidade entre as suas populações. Esse aspecto representa uma das faces do fenômeno da globalização e do fortalecimento da integração regional. Como podemos identificar na Figura 6, o Brasil é o único país do Mercosul que faz fronteira com todos os demais países do bloco.

Tal condição, segundo Furtado (2011), faz com que o país disponha de uma maior oportunidade de diálogo entre as demais nações, quando comparado aos outros. Essa característica acentua o protagonismo do Brasil no Mercosul, fator que não é decorrente apenas da dimensão geográfica e populacional, mas também dos aspectos logísticos, que

permitem a ampliação das zonas de interação econômica, social e cultural em função da extensão das suas regiões fronteiriças.

Sobre a população rural, o Gráfico 2 apresenta dados relativos a proporção entre os anos de 2000 e 2010. Conforme relatório divulgado pela Unesco, nos anos 2000 a média de habitantes que viviam no ambiente rural equivalia a 41,8%. Em 2010, essa proporção teve uma ínfima queda, passando para 38,8%. Isso mostra que, nos países da região, em torno de 4 a cada 10 pessoas viviam em áreas rurais. No âmbito do Mercosul, o Paraguai é o país com o maior percentual demográfico, o que é reflexo da sua elevada população indígena (UNESCO, 2013).

**Gráfico 2 – População rural da América Latina**



**Fonte:** Unesco (2013).

Outro aspecto relevante no desenho geográfico do bloco foi o ingresso da Venezuela. Inicialmente criado a partir da aliança entre os países da região sul do continente, o Mercosul sofreu uma mudança, provocada pela entrada do país caribenho, em seu ordenamento territorial e populacional, ao agregar as singularidades da região norte da América do Sul e, conseqüentemente, expandir a circulação de capitais, bens e serviços.

**Figura 7 - Dimensão territorial dos países do Mercosul**

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados divulgados nas páginas oficiais do Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (Indec); Departamento de Estatística, Pesquisas e Censos do Paraguai (DGEEC); Instituto Nacional de Estatística do Uruguai (Ine); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estatística da Venezuela (Ine).

Notamos que a distribuição populacional no Mercosul converge com o tamanho da dimensão territorial dos respectivos países. A ordem de classificação entre o país com maior e menor número de habitantes é a mesma no que concerne à expansão de território, a saber, Brasil, Argentina, Venezuela, Paraguai e Uruguai (Figura 7). Por outro lado, a densidade demográfica do Mercosul é pequena, em média 21,3 habitantes por Km<sup>2</sup>. A Venezuela é o país com a maior densidade populacional (34,1hab/km<sup>2</sup>), seguido pelo Brasil (22,4hab/km<sup>2</sup>), Uruguai (18,6hab/km<sup>2</sup>), Paraguai (16,4hab/km<sup>2</sup>) e Argentina (14,3hab/km<sup>2</sup>), como podemos visualizar no Quadro 8. Se compararmos com os dados de Mônaco, país com a maior densidade habitacional do mundo, 16.620 hab/km<sup>2</sup>, identificamos o expressivo contraste com os países do Mercosul, o que demonstra o potencial de expansão demográfica da região (CASTRO, 2013).

**Quadro 8 - Densidade demográfica dos países do Mercosul**

<b>País</b>	<b>Densidade</b>
Argentina	14,3hab/km <sup>2</sup>
Brasil	22,4hab/km <sup>2</sup>

Paraguai	16,4hab/km <sup>2</sup>
Uruguai	18,6hab/km <sup>2</sup>
Venezuela	34,1hab/km <sup>2</sup>

**Fonte:** Os dados da densidade demográfica foram calculados a partir da divisão do número de habitantes pela dimensão territorial. O cálculo foi realizado pela pesquisadora e considerou as informações referentes aos últimos censos dos respectivos países divulgados nas páginas oficiais do Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (Indec); Departamento de Estatística, Pesquisas e Censos do Paraguai (DGEEC); Instituto Nacional de Estatística do Uruguai (Ine); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estatística da Venezuela (Ine).

Com relação às formas de governo, todos os países têm como sistema a República Presidencialista. A base desse sistema se sustenta na institucionalidade da divisão e separação de três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. No caso do presidencialismo, o chefe de governo também é o chefe de Estado (STEPAN, 1990).

Para Winter (2008), a condição de todos os Estados comungarem do presidencialismo enquanto sistema de governo é um fator considerável para o processo de integração regional, pois o poder unipessoal dos presidentes pode exercer papel de influenciar as relações no âmbito das negociações dentro do bloco. Por outro lado, o autor esclarece que, mesmo com diferenças quanto ao regime jurídico do presidencialismo adotado, é notório que compartilham de uma jurisdição que assegura expressivos atributos de soberania. Ademais, Winter chama a atenção para a centralização do governo, em todos os países, no poder executivo, o que, para ele, consiste em um dos entraves para garantir a condição da supranacionalidade ao bloco. O presidencialismo, ao concentrar poderes na figura do Chefe de Estado e de Governo na América do Sul, tem gerado um sistema personalista, que tende a agravar a potencialização da cooperação entre os Estados.

Todos os países membros do bloco elegem, mediante eleições diretas, os representantes que integrarão os poderes executivo e legislativo. A soberania dos governos deriva do voto popular. Em todos os países, no executivo federal, são eleitos presidente e vice-presidente da República e os legislativos bicamerais são compostos por Senado e Câmara dos Deputados, com exceção da Venezuela, em que o parlamento é unicameral, composto apenas por uma casa, a Assembleia Nacional. Brasil e Argentina realizam suas eleições gerais para os dois poderes a cada quatro anos; no Paraguai e Uruguai, elas ocorrem a cada cinco anos; já na Venezuela, a eleição presidencial é realizada a cada seis anos, enquanto as eleições para o legislativo ocorrem a cada cinco anos (ARGENTINA, 1994; BRASIL, 1988; PARAGUAI 1992; URUGUAI 1967 e VENEZUELA, 1999).

As formas de governo também influenciaram na definição das nomenclaturas oficiais dos países, a saber, República Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai, República Oriental do Uruguai e República Bolivariana da Venezuela. Os segmentos administrativos dos Estados são divididos da seguinte maneira: Argentina - 23 Províncias e 1 Distrito Federal; Brasil – 26 Estados e 1 Distrito federal; Paraguai 17 Departamentos; Uruguai – 19 Departamentos e; Venezuela – 23 Estados e 1 Distrito Capital (Quadro 9).

**Quadro 9 - Forma de governo e divisão administrativa**

<b>País</b>	<b>Governo</b>	<b>Divisão administrativa</b>
Argentina	República Presidencialista	23 Províncias e 1 Distrito Federal
Brasil	República Presidencialista	26 Estados e 1 Distrito Federal
Paraguai	República Presidencialista	17 Departamentos
Uruguai	República Presidencialista	19 Departamentos
Venezuela	República Presidencialista	23 Estados e 1 Distrito Capital

**Fonte:** Constituições de Argentina (1994), Brasil (1988), Paraguai (1992), Uruguai (1967) e Venezuela (1999).

O Uruguai e o Paraguai são Estados Unitários, ao passo que Brasil, Argentina e Venezuela são Estados Federados. Segundo Arretche (2002), a diferença entre Estados Federativos e Unitários está nos modos de distribuição da autoridade político-administrativa, ou seja, o grau de centralização e descentralização da organização do Estado.

Os que são organizados por entes federados são dividido verticalmente, de tal modo que distintos níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições, pois cada governo local, cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas das) suas próprias políticas. Nos Estados unitários, apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central. Em tese, portanto, a autonomia dos governos locais é mais reduzida nos Estados unitários do que nos federativos. (ARRETCHÉ, 2002, p. 28)

Essa distinção nas formas de Estado entre os países do Mercosul traz desdobramentos na elaboração do ordenamento jurídico. Nos Estados Unitários, os departamentos distritais

não possuem autonomia para definir leis ou dispor de uma forma própria de organização dos serviços públicos. A legislação, nesse caso, é regulamentada pelo governo central, que tem a incumbência de garantir os meios para a sua plena implantação. Logo, a responsabilidade jurídica é centralizada. Já nas federações, cuja organização administrativa e política é descentralizada, há a divisão de competências entre o governo federal e os governos dos demais entes federados – no caso da Argentina, são as províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires, no Brasil, estados, Distrito Federal e municípios, e na Venezuela, estados, Distrito Capital, dependências federais e territórios federais e municípios (BRASIL, 2013).

Um dos aspectos que está diretamente relacionado às responsabilidades das administrações dos governos são as garantias orçamentárias, pautadas no planejamento da destinação de recursos para os serviços públicos, bem como na projeção do desenvolvimento econômico, que, para Bresser Pereira (2008, p. 1), supõe uma sociedade organizada na forma de um Estado-nação, onde “[...] há empresários e trabalhadores, lucros e salários, acumulação de capital e progresso técnico, um mercado coordenando o sistema econômico e um estado regulando esse mercado e complementando sua ação coordenadora”.

Logo, mensurar a variação da capacidade financeira de um país será determinante não só para entender o desempenho de sua economia, como também para a implantação das políticas públicas. A medida central que avalia a performance econômica de uma nação é o PIB, que corresponde à produção total de bens e serviços produzidos por um país em um determinado período temporal.

No cômputo da produção total são descontados os gastos com insumos utilizados no processo produtivo durante o exercício econômico. Essa produção é medida com a soma do total do valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas do país que abrange os setores agropecuário (agricultura, extração vegetal e pecuário), industrial (extração mineral, transformação, serviços industriais de utilidade pública e construção civil) e serviços (comércio, transporte, comunicação, serviços da administração pública e outros serviços). (RIBEIRO *et al*, 2010, p. 1)

A compreensão do PIB de um país é crucial para inteirar-se do que a atividade econômica produz e a sua evolução ou recessão no âmbito temporal e, também, a comparação do seu dado com a economia mundial. Trata-se do indicador mais utilizado para direcionar as projeções orçamentárias e econômicas dos governos e do mercado<sup>43</sup> (RIBEIRO *et al*, 2010).

---

<sup>43</sup> O PIB é o retrato do desempenho econômico de uma nação, pois consiste em um indicador que contempla a dinâmica dos vários setores da economia e dos rendimentos por eles gerados. O crescimento ou a sua retração

Nesse viés, seguindo a linha de análise do presente trabalho, o Quadro 10 apresenta a variação dos percentuais dos PIBs dos membros do Mercosul dos últimos cinco anos.

**Quadro 10 – Variação do Produto Interno Bruto em percentuais**

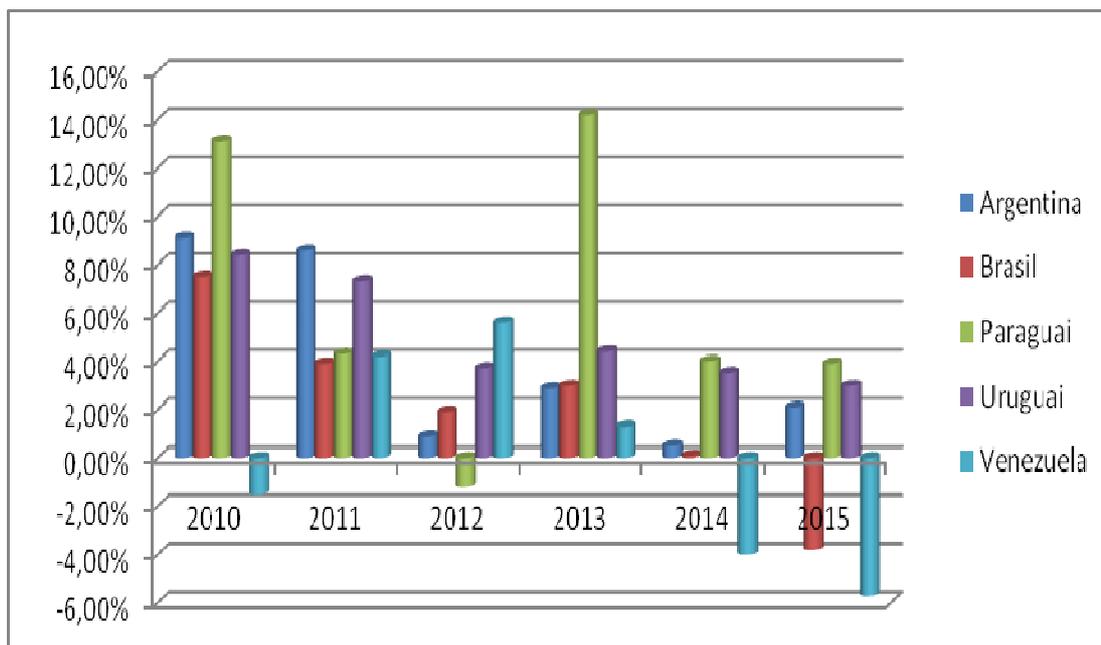
País	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	9,1%	8,6%	0,9%	2,9%	0,5%	2,1%
Brasil	7,5%	3,9%	1,9%	3,0%	0,1%	-3,8%
Paraguai	13,1%	4,3%	-1,2%	14,2%	4,0%	3,9%
Uruguai	8,4%	7,3%	3,7%	4,4%	3,5%	3,0%
Venezuela	-1,5%	4,2%	5,6%	1,3%	-4,0%	-5,7%

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados divulgados na página oficial de estatística do Cepal (Comissão Econômica para a América Latina - <http://estadisticas.cepal.org>)

O Quadro 10 permite identificar que, durante os últimos cinco anos, os resultados dos PIBs dos países mercosulinos tiveram oscilações expressivas. Enquanto o Brasil apresentou uma desaceleração gradativa da sua produção, o Paraguai destoou com os maiores percentuais de crescimento, ainda que, nesse período, tenha apresentado um ano de recessão. Argentina e Uruguai, apesar da desaceleração de suas economias, conseguiram manter um ritmo de crescimento que não se deparou com a redução negativa da atividade produtiva. A Venezuela, por sua vez, foi o país com o maior número de alterações entre crescimento e diminuição econômica. Conjuntamente ao Brasil, registrou os mais elevados percentuais de retração do PIB. Essa constatação pode ser melhor visualizada a partir do Gráfico 3.

---

são determinados por inúmeras variáveis que devem, criteriosamente, ser interpretadas. Desse modo, cumpre aqui registrar que a análise por ora realizada não dispõe do aprofundamento necessário sobre os dados do PIB, uma vez que esse não é o foco da pesquisa. Por outro lado, para compreender o perfil econômico de cada país e como esse indicador vai influenciar na promoção ou não das políticas educacionais, é importante, também, atentar-se para o cenário da economia do Mercosul.

**Gráfico 3 – Comparativo do percentual dos PIBs dos países do Mercosul**

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados divulgados na página oficial de estatística do Cepal (Comissão Econômica para a América Latina - <http://estadisticas.cepal.org>)

O Gráfico 3 também possibilita constatar o declínio do desempenho econômico de todos os países do bloco no ano de 2015, se comparado ao período de 2010. Entre os anos de 2000 e de 2010, a maioria dos países sul-americanos se deparou com um crescimento vertiginoso, sobretudo o Brasil, que foi sustentado, de uma forma geral, pela ampliação e valorização das exportações de *commodities* e o aumento do poder de consumo graças a uma diminuição sensível das desigualdades de renda. Além desses aspectos, a exportação dos combustíveis fósseis gerou receitas expressivas, em especial para a Venezuela nesse período (SALAMA, 2014).

Esse cenário de crescimento não encontrou mais ressonância a partir de 2011 nos países do Mercosul. Mesmo o Paraguai, que registrou uma significativa elevação em seu PIB no ano de 2013, não conseguiu manter esse percentual nos anos seguintes. No panorama geral, a diminuição da economia dos países do bloco é nítida, conforme o Quadro 10 e o Gráfico 3. Brasil e Venezuela foram os países mais afetados nesse quinquênio econômico.

No entender de Salama (2014), esse quadro decorre dos reflexos da crise econômica que assolou o mundo em 2008 e que acarretou no enfraquecimento do crescimento das exportações em função das crises das economias avançadas, da instabilidade política e democrática dos governos sul-americanos e da fuga de capitais, que reduziu a disponibilidade

de divisas que impactam na desvalorização das moedas nacionais e desdobram-se nas elevadas taxas inflacionárias resultantes da ampliação dos preços das importações.

Ademais, segundo o autor, a internacionalização das economias em função do mercado globalizado potencializa o capital especulativo, uma vez que garante a condição de interdependência dos sistemas financeiros nacionais em um cenário geopolítico de crescente liberalização do trânsito de capitais. Assim sendo, países com instabilidades institucionais políticas e com economias em desenvolvimento, como é o caso das nações sul-americanas, ficam em condição de fragilidade frente à onda migratória dos investidores, o que os torna mais vulneráveis a crises econômicas mais permanentes.

A crise financeira e econômica internacional é o resultado da instabilidade que caracteriza qualquer economia regida por mecanismos de mercado. Essa instabilidade é característica de qualquer mercado *livre*, isto é, em que não há nenhuma instância que concilie de antemão os interesses de vendedores e compradores. O mercado livre é um espaço em que um número variável de agentes troca dinheiro por mercadorias ou ativos financeiros. Tanto a quantidade de trocas como o valor destas dependem da vontade dos agentes, que não está predeterminada e, portanto, depende da própria interação entre os que compram e os que vendem. **A indeterminação é ainda maior por causa da presença de agentes que tanto podem ser compradores como vendedores das mesmas mercadorias: são os especuladores, que procuram auferir lucros vendendo produtos que se valorizaram e comprando produtos que se desvalorizaram, durante o transcorrer das transações num mercado ou num conjunto maior de mercados globalizados.** (SINGER, 2009, p. 99, grifo nosso)

A globalização, ao assegurar que as economias mundiais estejam interligadas, no contexto de um sistema financeiro baseado na movimentação de capitais via especulação, faz com que as crises econômicas, mesmo que oriundas de países mais ou menos desenvolvidos, provoquem um desequilíbrio nas demais nações. Todavia, países emergentes tendem a sofrer consequências de proporções mais expressivas ao sinal de recessões em escala internacional. Essa desigualdade provoca efeitos colaterais mais duradouros e um fôlego limitado no processo de recuperação das finanças. No caso do Mercosul, a retração econômica do Brasil, por exemplo, desencadeia uma atmosfera de incertezas que contamina os demais países, o que acentua a dificuldade de fortalecimento do bloco e, por conseguinte, acentua uma condição de desigualdade na disputa da hegemonia geopolítica mundial (SALAMA, 2014).

A economia do mundo está composta de conjuntos desiguais que estabelecem relações de dominante-dominado mais ou menos fortes entre eles. As trocas se fazem entre conjuntos cujos níveis de monetização, de generalização das mercadorias, de proteção ao trabalho e do meio ambiente,

de salários e de produtividade são diferentes. Essas diferenças são relativamente fracas entre países avançados; elas são mais ou menos importantes entre países avançados e países em via de desenvolvimento. A globalização não se desenvolve na mesma velocidade em cada país. Alguns numerosos "bens não comercializáveis" de ontem não o são mais hoje [...]. Mas, por outro lado, nem todos os bens são "comercializáveis" e a velocidade em que eles se tornam comercializáveis não é a mesma em cada país. Os "bens comercializáveis" não estão, também, todos submetidos integralmente à restrição externa da competitividade: o espaço joga um papel importante, não somente em termos de custos de transporte e segurança, mas também em termos institucionais. (SALAMA, 2014, p. 15)

A desaceleração do crescimento produtivo e o efeito recessivo que advém das crises econômicas provocam a diminuição do PIB e do PIB *per capita*, que representa o valor total dos produtos produzidos divididos pelo número de habitantes do país. Embora a dinâmica econômica influencie diretamente a variação dos dois indicadores, é preciso registrar a importância de se compreender o que representa o PIB *per capita*. Essa especificidade pode ser entendida se tivermos como referência o comparativo entre os mais elevados PIBs do mundo e os maiores PIBs *per capita* (Quadro 11).

É relevante frisar que o rendimento *per capita* indica uma média da renda dos habitantes de um país, porém, não reflete a proporção de como essa riqueza é distribuída. Entre os países que acumulam as maiores riquezas estão, na seguinte ordem, os Estados Unidos, a China, o Japão, a Alemanha e o Reino Unido. No entanto, se considerarmos o PIB *per capita*, quociente entre o PIB e a população, esses países não permanecem com a mesma colocação. Os Estados Unidos, por exemplo, que representa a maior economia global, figura na nona colocação no que tange ao PIB *per capita*. No caso da China, o contraste é mais expressivo. O segundo país de maior detenção de riquezas está na posição 77 da classificação de PIBs *per capita*. Esse indicativo, na realidade, demonstra que o tamanho do PIB não converge com a proporção da riqueza dos habitantes de um país (BIRD, 2015).

**Quadro 11 – Países melhores classificados no PIB e PIB *per capita* (2015)**

<b>PIB</b>	<b>PIB per capita</b>
Estados Unidos	Luxemburgo
China	Noruega
Japão	Catar
Alemanha	Suíça
Reino Unido	Austrália

**Fonte:** Relatório Banco Mundial 2015.

Especificamente no que diz respeito à América do Sul, sua maior economia, o Brasil, está na sétima colocação global no tocante ao seu PIB, mas na 64ª posição no aspecto *per capita*. Nesse sentido, se considerarmos que a economia uruguaia ocupa, no âmbito mundial, a posição 75 e seu PIB *per capita* está na 45ª colocação, evidenciamos que a quantidade da população de um país não indicará maior produção de riquezas. Ademais, podemos notar, conforme o Quadro 12, que, no tocante ao PIB *per capita*, os membros do Mercosul não figuram nas 30 primeiras posições da lista apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O Uruguai é o país mais bem classificado e o Paraguai, mesmo com o crescimento do PIB mais acentuado nos últimos anos, apresenta a pior colocação comparada às demais nações do bloco.

**Quadro 12 – PIB *per capita* dos países do Mercosul (2015)**

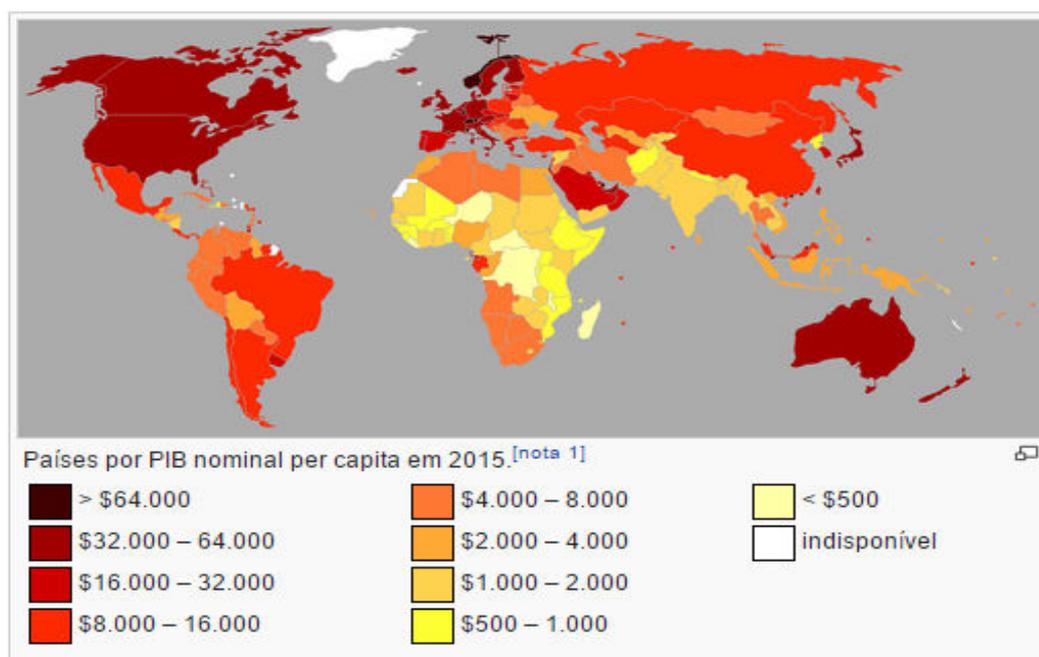
<b>País</b>	<b>Renda per capita</b>
Argentina	US\$ 12.645
Brasil	US\$ 11.387
Paraguai	US\$ 4.729
Uruguai	US\$ 16.807
Venezuela	US\$ 12.700

US\$: Dólares

**Fonte:** Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2015).

O contraste referente a esse quadro é ilustrado na Figura 8, que traz um mapa com a legenda classificando a renda dos países. Nessa ilustração, é possível evidenciar que o Uruguai dispõe não só do maior PIB *per capita* do Mercosul, como também da América do Sul. A renda e as demais variáveis da economia podem se traduzir, também, em indicadores de bem-estar humano, sobretudo se o processo econômico é conduzido com estabilidade.

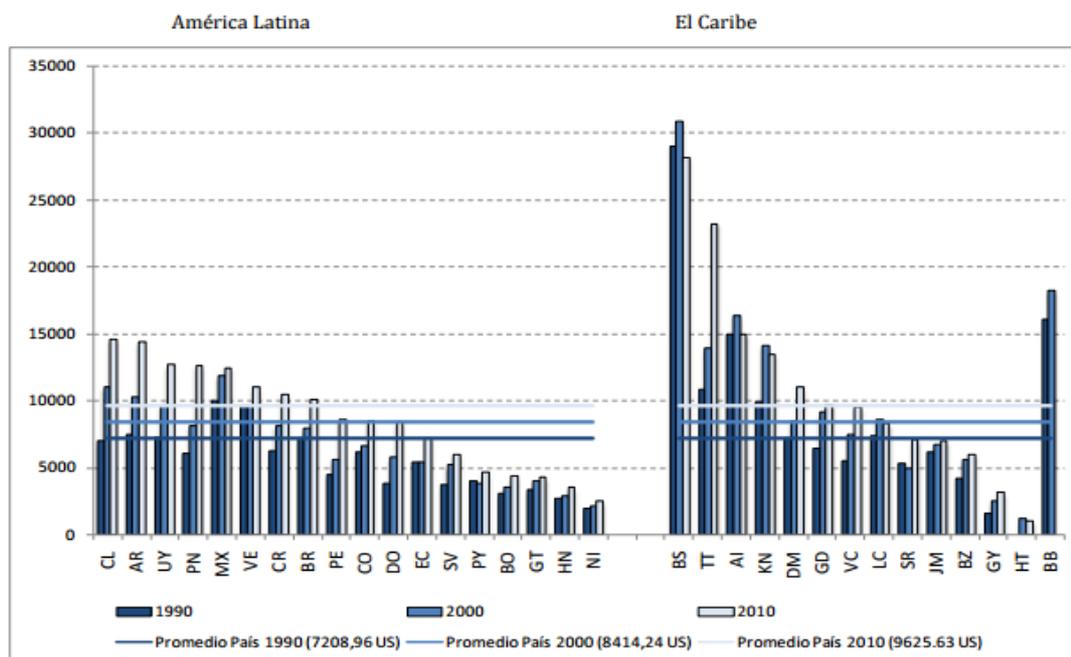
**Figura 8- Produto interno bruto *per capita* (2015)**



**Fonte:** Fundo Monetário Internacional via Wikipédia.

O Gráfico 4 registra o panorama evolutivo do PIB *per capita* da América Latina e Caribe nos últimos 20 anos. Especificamente sobre os países do bloco, evidenciamos que todos apresentaram índice de crescimento, mas Argentina e Uruguai destacam-se pelo acentuado grau evolutivo. Conforme Ivo (2007), a América Latina e o Caribe detêm um elevado desequilíbrio no que concerne à distribuição de renda. Portanto, embora o PIB *per capita* aponte para uma promissora situação econômica dos países, a existência do histórico quadro de desigualdades sociais na região não reflete uma distribuição equitativa das riquezas entre a população.

**Gráfico 4 - Evolução do Produto interno bruto *per capita* na América Latina e Caribe**



Fonte: Unesco (2013).

A contabilização tanto do PIB quanto do PIB *per capita* não traduz, efetivamente, a distribuição da riqueza produzida por um país. Os valores apresentados não são sinônimos de desenvolvimento humano, ou seja, de uma sociedade avançada não só no aspecto econômico, mas também no social, cultural e político. Desse modo, trata-se de um dado que, isolado, não reflete as desigualdades de rendimento e acesso a bens e serviços por parte da população de uma determinada nação. Logo, o PIB *per capita* de um país não é suficiente para avaliar as condições de vida de uma população, pois é necessário compreender como se dá a distribuição e o acesso aos rendimentos produzidos.

Segundo Bresser-Pereira (2006, p. 1), a medida mais precisa do desenvolvimento econômico é a do aumento da renda por habitante, pois esta vai aferir, aproximadamente, o aumento geral da produtividade. Há países, entretanto, em que a “[...] renda *per capita* não reflete em absoluto o nível de produtividade e de desenvolvimento econômico de um país. Uma alternativa é o índice de desenvolvimento humano”.

O desenvolvimento econômico vise atender diretamente um objetivo político fundamental das sociedades modernas – o bem estar – e, apenas indiretamente os quatro outros grandes objetivos que essas sociedades buscam – a segurança, a liberdade, a justiça social e a proteção do ambiente. Por isso, é importante não confundi-lo com o desenvolvimento ou o progresso total da sociedade que implica um avanço equilibrado nos cinco objetivos. Assim, o desenvolvimento econômico se caracteriza por aumento

da renda per capita e por melhoria das condições humanas de vida. [...] Definido o desenvolvimento econômico como a melhoria dos padrões de vida causada pela acumulação de capital com a incorporação do progresso técnico, e o desenvolvimento humano como o avanço das sociedades modernas em direção a seus cinco objetivos políticos auto-definidos, podemos distinguir formas de desenvolvimento relativas a cada um desses objetivos: desenvolvimento da segurança (maior paz entre as nações e menos crimes), desenvolvimento econômico (maior bem-estar), desenvolvimento político (maior igualdade política e maior participação no governo), desenvolvimento social (maior igualdade econômica) e desenvolvimento ambiental (maior proteção do ambiente). Argumentei que a primeira forma de desenvolvimento, a econômica, era a mais estratégica, mas todas são interdependentes e é impossível dizer qual é a mais importante. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 58)

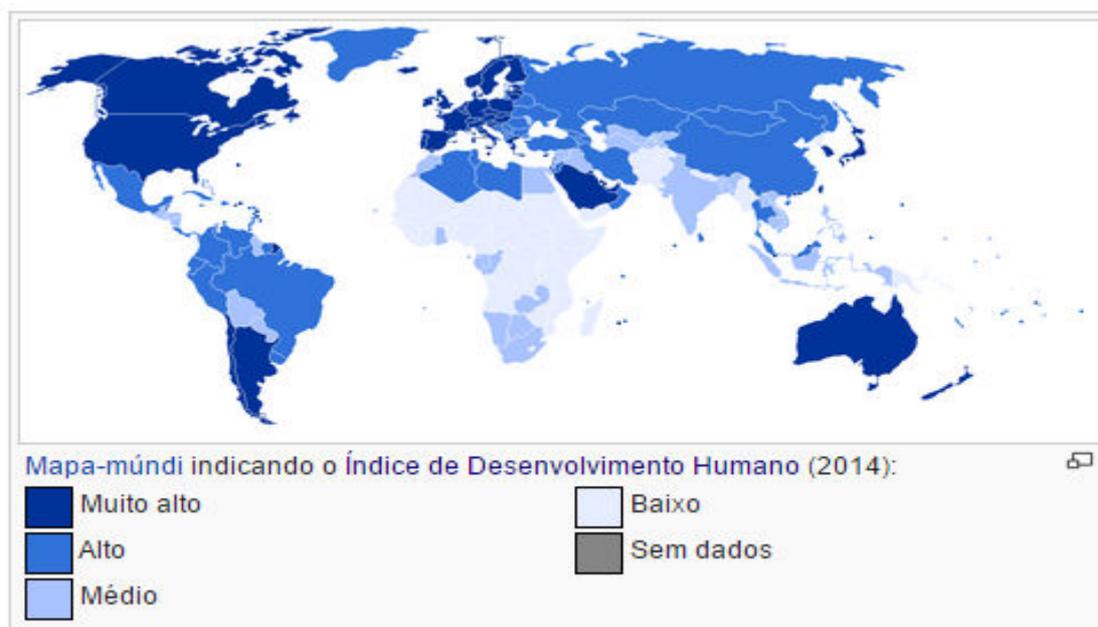
Frente às limitações do PIB *per capita* enquanto indicador de progressão das condições de vida das populações, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) foi materializado como uma medida socioeconômica mais abrangente, que considera, em sua análise, outros aspectos fundamentais da progressão humana a partir de três dimensões básicas: a longevidade, que reflete a esperança de vida ao nascer; a renda, mensurada pelo poder de compra da população, baseado no PIB *per capita* ajustado ao custo de vida regional; e, por fim, a educação, avaliada pela combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior<sup>44</sup> (TORRES; FERREIRA; DINI, 2003).

O IDH, desse modo, ao realizar a avaliação das condições de vida da população de uma região, não se restringe somente ao rendimento, mas também considera a interpretação de como a riqueza produzida em um país é distribuída, e mais, se esses recursos permitem assegurar o atendimento às necessidades básicas dos indivíduos. Com base nesses aspectos, o IDH pode variar, numericamente, de 0 a 1, sendo que, quanto maior for o número, maior será o desenvolvimento humano medido em uma determinada região. Para classificar essa proporção, o IDH dos países pode ser: muito alto, alto, médio e baixo (Figura 9).

---

<sup>44</sup> “O IDH é, então, o PIB *per capita* + longevidade + educação. A média dos três componentes é somada com o mesmo peso para determinar o valor final, que é apresentado em um valor único e singular, entre 0 e 1, para todos os países. No início, as metas máximas e mínimas eram determinadas pelos países com maior e menor índice. Essa metodologia foi retificada nos anos seguintes, já que esse processo relativizava os IDHs dos países a partir do índice de outros países. Assim, um valor mínimo e máximo para os componentes foi definido. O valor anual do PIB é marcado entre \$100 e \$40.000 per capita, a educação dos países é avaliada de 0 a 100 e a expectativa de vida, em 25 e 85 anos” (GUIMARÃES; FEICHAS, 2009, p. 311).

**Figura 9 - Classificação do Índice de desenvolvimento humano Mundial**



**Fonte:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) via Wikipédia.

A Figura 9 também demonstra que os IDHs mais elevados, que retratam acentuado grau de qualidade de vida dos seus habitantes, correspondem a menor fatia mundial. Com relação ao Mercosul, notamos que a Argentina é o único país que está classificado como detentor de IDH muito alto. Brasil, Uruguai e Venezuela correspondem à avaliação de IDH alto e o Paraguai, médio. Já o Quadro 13 apresenta dados atinentes à progressão do índice nos países do Mercosul nos últimos cinco anos.

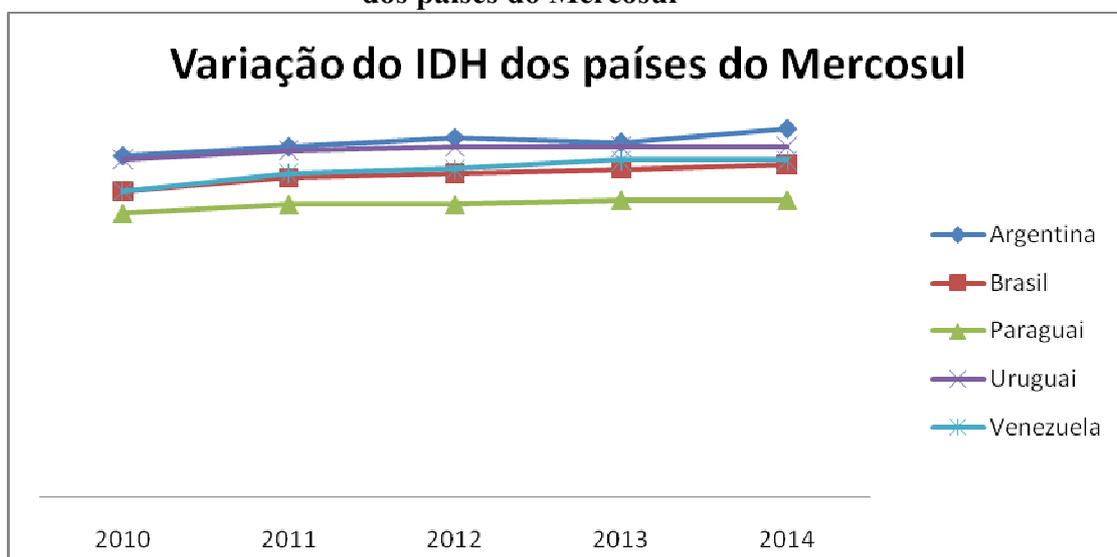
**Quadro 13 – Pontuação IDH Mundial**

País	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	0.775	0.797	0.811	0.808	0.836
Brasil	0.699	0.718	0.730	0.744	0.755
Paraguai	0.640	0.665	0.669	0.676	0.679
Uruguai	0.765	0.783	0.792	0.790	0.793
Venezuela	0.696	0.735	0.748	0.764	0.762

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos Relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Evidenciamos que todas as nações registraram crescimento. A Argentina é o país com o índice mais alto, que teve a maior variação crescente e que figura entre os 40 países que apresentam as melhores condições de vida para a sua população (Gráfico 5). O Uruguai também dispõe de índices expressivos e que oscilaram, minimamente, nos últimos anos. Brasil e Venezuela estão classificados em posições intermediárias, porém, ambos vêm mostrando, ao longo dos últimos anos, uma evolução, ainda que tímida, no desenvolvimento humano. Já o crescimento do Paraguai, mesmo mantendo uma tendência progressiva, se compararmos com o progresso do seu PIB, pode ser considerado pequeno, o que justifica a pior colocação entre os países do bloco (Quadro 14).

**Gráfico 5 – Comparativo de crescimento de Índice de desenvolvimento humano dos países do Mercosul**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) – Relatório 2015.

Os países com diferenças positivas, que tendem a ter um valor de IDH crescente, como é o caso da Argentina, registraram igualmente uma menor desigualdade, bem como uma menor percentagem da população em situação de pobreza ou quase pobreza. Assim, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) enfatiza que o desenvolvimento humano prende-se a oportunidades de vida equitativas. Implica não só na ampliação da capacidade de melhorar as condições de vida das pessoas a partir de uma vida saudável, produtiva e segura, mas também em garantir que estas condições permaneçam disponíveis às gerações futuras (PNUD, 2014).

**Quadro 14 – Posição no Ranking de IDH Mundial**

<b>País</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Argentina</b>	46	45	45	49	40
<b>Brasil</b>	73	84	85	79	75
<b>Paraguai</b>	96	107	111	111	112
<b>Uruguai</b>	52	48	51	50	52
<b>Venezuela</b>	75	73	71	67	71

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos Relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Alguns países têm um desempenho muito melhor de desenvolvimento humano do que apenas de progresso econômico. No âmbito do Mercosul, o Uruguai representa essa realidade, como observamos na diferença verificada entre os demais países ao contrastarmos com as classificações do PIB e do IDH.

Se compararmos com a média do IDH da América Latina, dos países do Mercosul, apenas o Paraguai apresentou índices menores nos últimos anos (Figura 10). Segundo Borda (2007), o Paraguai, dentre os países do Mercosul, é o que menos possui infraestrutura e capacitação de recursos humanos. Isso se deve muito em função de uma baixa arrecadação de carga tributária pelo Estado, o que tende a limitar as possibilidades de investimentos em políticas públicas sociais.

O Paraguai, no entender do autor, caracteriza-se também pelo histórico de limitação no desenvolvimento de suas instituições, pela alta informalidade, pela tímida presença da economia de mercado e a ampla desigualdade social. Logo, nesse contexto, as políticas econômicas somente dão resultados em um curto prazo ficando à mercê de ciclos curtos de crescimentos, o que traz impactos à economia e, principalmente, para os serviços sociais destinados à população (BORDA, 2007).

Com efeito, esse dado revela um contraste significativo, pois o referido país teve os maiores percentuais de elevação do PIB nos últimos anos entre os demais membros do bloco. Essa realidade demonstra que as crises econômicas geram desemprego e dificuldades, porém, as expansões econômicas podem ampliar a desigualdade, o que fomenta um efeito cíclico de crises. Desse modo, a desigualdade pode ser tanto uma causa como uma consequência da instabilidade macroeconômica do país e do mundo (PNUD, 2014). A distribuição de rendimentos de forma equitativa tende a propiciar estímulos diretos para o progresso econômico, ao mesmo tempo em que também reflete na estabilidade social e política.

**Figura 10 - Média do Índice de desenvolvimento humano da América Latina**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

A expectativa média de vida compõe um referencial para a mensuração do IDH dos países. Esse indicador permite fazer inferência sobre a variável da medição das condições de saúde de uma população. A expectativa de vida está intimamente relacionada à implantação e o êxito de políticas públicas voltadas para o combate à mortalidade infantil, acesso à água potável, saneamento básico e, sobretudo, promoção da saúde (TONI JUNIOR, 2010).

Com relação a essa variável, todos os países do Mercosul apresentam índices acima da média global, que corresponde a 71,4 anos. O Uruguai é o país que dispõe da maior média, 77,2 anos, seguido de Argentina, com 76,3 anos, Brasil, com 74,5 anos, Venezuela, com 74,2 e Paraguai, com 72,3 anos (Quadro 15). Para Bresser-Pereira (2014), os países latino-americanos, principalmente na última década, tiveram saltos expressivos no que concerne à expectativa de vida de suas populações. Essa elevação, segundo o autor, está intimamente relacionada às fases de desenvolvimento econômico. À medida que os países aumentam suas riquezas, tendem a ampliar adicionais dos padrões materiais de vida dos seus habitantes.

**Quadro 15 – Expectativa de vida da população dos países do Mercosul**

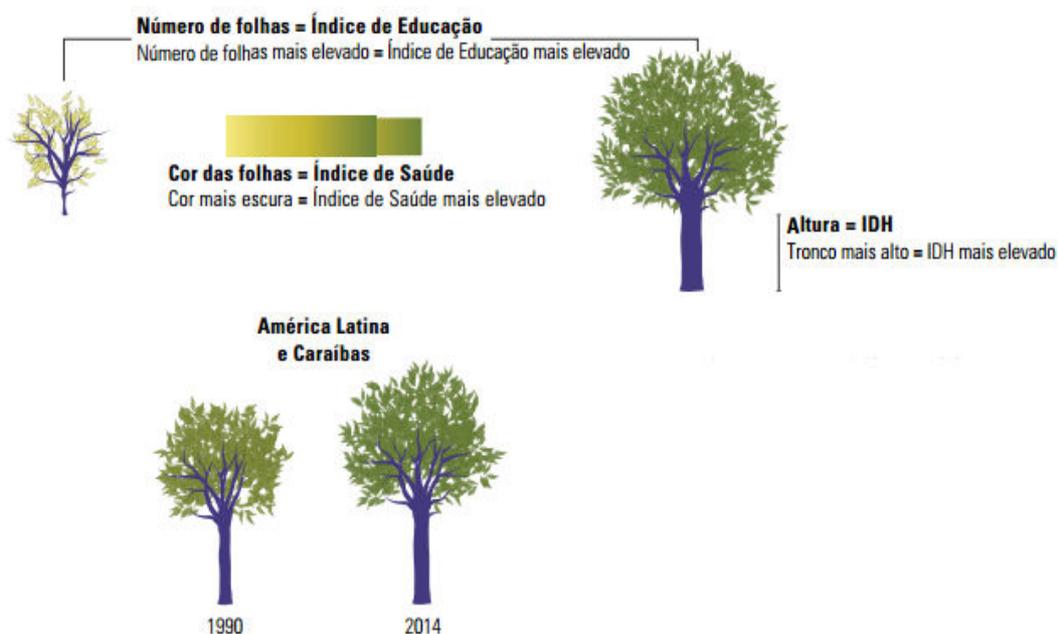
<b>País</b>	<b>Expectativa média de vida</b>
Argentina	76,3 anos
Brasil	74,5 anos

Paraguai	72,3 anos
Uruguai	77,2 anos
Venezuela	74,2 anos

**Fonte:** Relatório de 2014 do Índice de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), também sinaliza que a globalização fomentou significativos progressos no desenvolvimento humano, especialmente em muitos países do hemisfério Sul. Entretanto, as conquistas referentes aos aspectos cruciais de longevidade, como a saúde e a educação, se não tiverem respaldo de políticas públicas sólidas, estão vulneráveis ao risco de deterioração diante de eventuais crises econômicas (PNUD, 2014).

**Figura 11- Árvore do Índice de desenvolvimento humano: variações na América Latina**



**Fonte:** Síntese do Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2015).

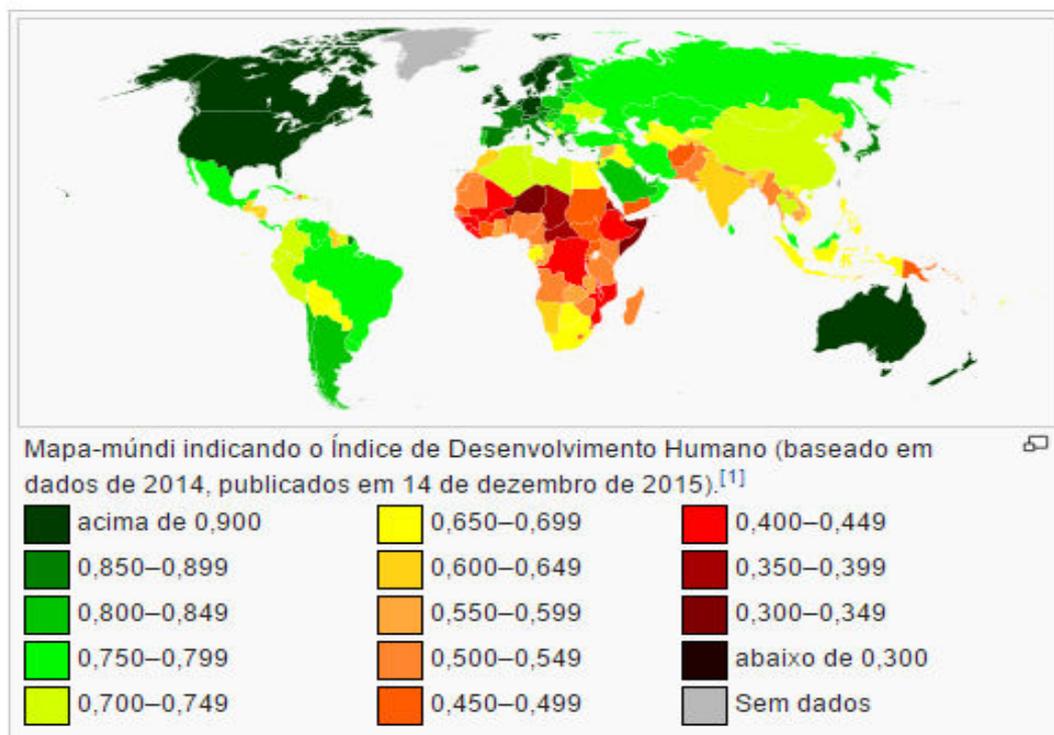
Mesmo com a média acima à do continente e com o significativo crescimento nas últimas décadas (Figura 11), os dados ainda estão muito aquém das nações com melhores IDHs do mundo. Se avaliarmos a distância com o PIB, mesmo países dispendo de uma produtividade econômica significativa, como o Brasil, por exemplo, esta não caminha na

mesma velocidade no tocante ao desenvolvimento das condições humanas, pois, apesar de dispor de uma economia robusta, o país apresenta acentuada desigualdade social.

Diante desse cenário, é possível afirmar que os rendimentos produzidos por um país não refletem, necessariamente, em benefícios de serviços públicos para a população, sob a forma de melhorias nas dimensões educacionais, de saúde e longevidade. O desenvolvimento de uma nação não se restringe à evolução econômica (rendimentos e renda *per capita*), mas, principalmente, está atrelada à oferta de bens públicos que afetam a qualidade das condições de vida de um povo.

Essa leitura é melhor evidenciada pela Figura 12, que traz o contraste das condições de progressão humana no mundo. Denota-se que os países com os melhores IDHs conseguem aliar crescimento econômico e desenvolvimento humano. A maioria dessas nações apresenta índices sociais, como educação e saúde, elevados, além de ter a ampliação da economia associada ao aumento da renda *per capita* agregada, ou seja, dispõem de uma distribuição de renda favorável à apropriação de serviços e bens que, por sua vez, resultam na melhoria de vida da população.

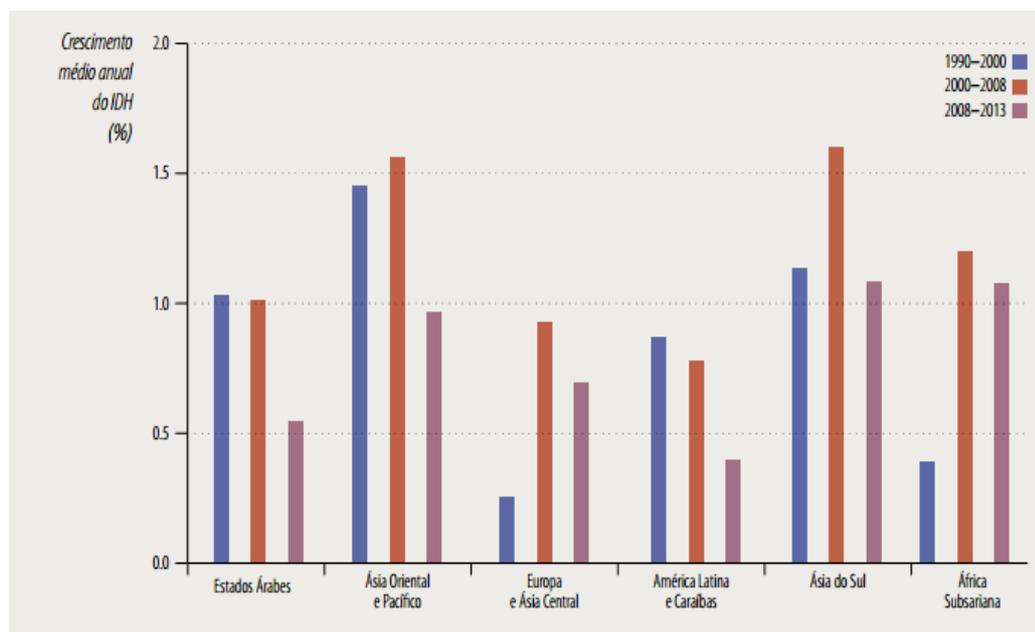
**Figura 12- Índice de desenvolvimento humano Mundial**



**Fonte:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) via Wikipédia.

Outro aspecto que merece destaque consiste nos dados apresentados no Gráfico 6. Eles demonstram que, apesar das melhorias registradas em matéria de IDH em todas as regiões do mundo, há sinais claros de abrandamento nos últimos anos. A desaceleração global é evidente no IDH de 2008 a 2013. As regiões que mais sofreram redução na evolução de progressão humana foram América Latina e Caribe, onde o crescimento médio do índice caiu quase pela metade nos últimos cinco anos (PNUD, 2014).

**Gráfico 6 – Níveis de crescimento do Índice de desenvolvimento humano nas últimas décadas**



**Fonte:** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 2014).

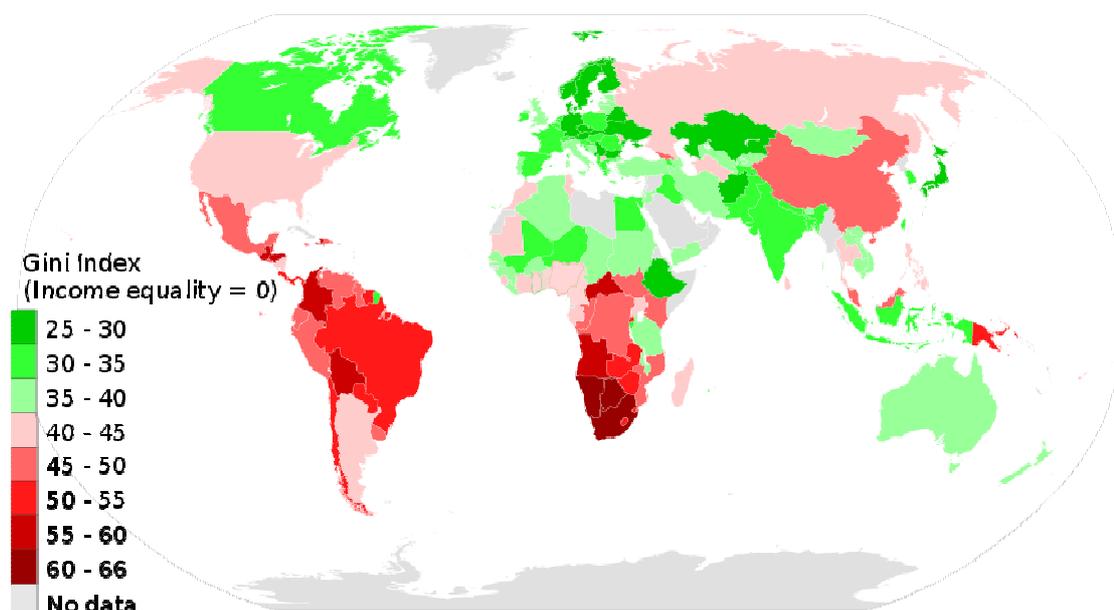
O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento aponta que a desaceleração foi decorrente do impacto da crise econômica de 2008, que atingiu quase toda a economia mundial. Esse cenário traz implicações diretas aos países suscetíveis à vulnerabilidade social, pois a diminuição do desenvolvimento humano acentua a desigualdade na sociedade. Um dos principais entraves para o progresso é a profunda e, em vários países, crônica desigualdade, que restringe as escolhas e corrói o tecido social. As grandes disparidades de rendimento, riqueza, educação, saúde e outras dimensões do avanço humano persistem por todo o mundo, aumentando a suscetibilidade dos grupos marginalizados (PNUD, 2014).

Nesse sentido, um indicador que passou a ser considerado nas análises atinentes às diferenças sociais dos países foi o Coeficiente de Gini. De acordo com Soligo (2012), essa é uma medida para aferir a proporção de desigualdade de um país ou região e foi desenvolvido pelo matemático e estatístico italiano Corrado Gini, o que justifica a denominação do indicador. Trata-se de um dado que tem a finalidade de medir a diferença na distribuição de renda e se pauta em um número entre 0 e 1, em que 0 corresponde à completa igualdade de renda e 1, à total desigualdade, de modo que, quanto menor é o valor numérico do índice de Gini, menos desigual é uma nação.

A desigualdade afeta diretamente o ritmo de desenvolvimento humano e, com isso, pode acarretar sua estagnação ou, até mesmo, sua retração. Embora, segundo o PNUD (2014,

p. 39), a desigualdade mundial tenha sido reduzida, ainda não apresenta um patamar suficiente para contrabalançar as crescentes disparidades em nível de rendimentos e avanços da educação e da saúde. A redução da desigualdade de rendimento e o aumento da desigualdade dentro dos países desencadeiam, praticamente, um processo de anulação mútua, “[...] o que sugere que a desigualdade de rendimento a nível mundial (entre os cidadãos do mundo) se mantém persistentemente elevada”.

**Figura 13 - Coeficiente de Gini Mundial de 2014**



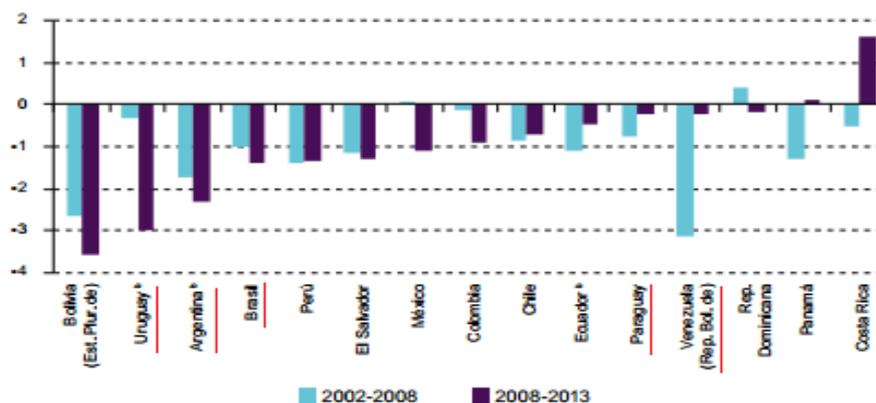
Fonte: Banco Mundial via Wikipédia.

Diante dos dados apresentados na Figura 13, observa-se o notório contraste entre os países, em especial no continente americano. Uma das características distintivas da América Latina tem sido a distribuição desigual de recursos e do exercício de direitos. “Embora não seja a região mais pobre do mundo, em si, se destaca como a mais desigual, o que representa um obstáculo para o bem-estar atual e futuro desenvolvimento de suas sociedades e economias” (CEPAL, 2014, p. 22).

No que tange aos países do Mercosul, a diminuição da redução da desigualdade evidencia percentuais distintos quando analisados o período de 2008-2013 com relação ao de 2002-2008. Em relação à diminuição das disparidades, o Uruguai apresenta uma evolução expressiva nos dois períodos, diferentemente da Venezuela, que registrou uma taxa elevada na queda de desigualdade no período de 2002-2008, mas não conseguiu mantê-lo nos anos sequenciais (2008-2013). O Paraguai, apesar das melhorias no primeiro período, também não

obteve a mesma tendência. Já o Brasil e, especialmente, a Argentina exibiram progressos notáveis com relação à equidade de suas respectivas condições socioeconômicas nos últimos anos (Gráfico 7).

**Gráfico 7 – Variação do Coeficiente de Gini dos países do Mercosul**



**Fonte:** A linha zero traduz a igualdade. Assim, acima dela denota-se a representação da condição de desigualdade e, abaixo, a melhora na distribuição de renda. Gráfico editado pela pesquisadora a partir do documento Panorama Social da América Latina (CEPAL, 2014).

Contudo, os Coeficientes de Gini dos países do bloco oscilaram entre indicadores medianos e elevados, o que ainda configura um quadro de desigualdade preocupante. O resultado dos países converge com os modelos econômicos históricos de crescimento adotados, nos quais o rendimento dos ricos tende a ampliar mais rapidamente que o dos mais pobres. Com isso, a desigualdade acentua-se e vigora. Trata-se de um cenário que representa um problema das economias latino-americanas, que, historicamente, foram condicionadas à concentração dos rendimentos em uma parcela mínima da sociedade (PINTO, 2012).

O índice de Gini revela, desse modo, que um país pode dispor de grande crescimento econômico, mas não significa que será desenvolvido. Isso ocorre em função da grande concentração de renda em vários países, o que traz reflexos negativos na qualidade socioeconômica de sua nação à medida que exclui grande contingente da população, o daqueles que vivem em situação de pobreza, reproduzindo, assim, acentuado padrão de desigualdade e, conseqüentemente, de condições mínimas de sobrevivência (TONI JUNIOR, 2010).

Para além do rendimento, cerca de metade da riqueza do mundo pertence a 1% dos mais ricos da população mundial, sendo que as 85 pessoas mais ricas detêm, no seu conjunto, a mesma riqueza que a metade mais pobre da população mundial. Estima-se que dois terços dos mais pobres da população mundial recebem menos de 13% do rendimento mundial, ao passo que 1% dos mais ricos arrecadam quase 15%. A globalização, o progresso

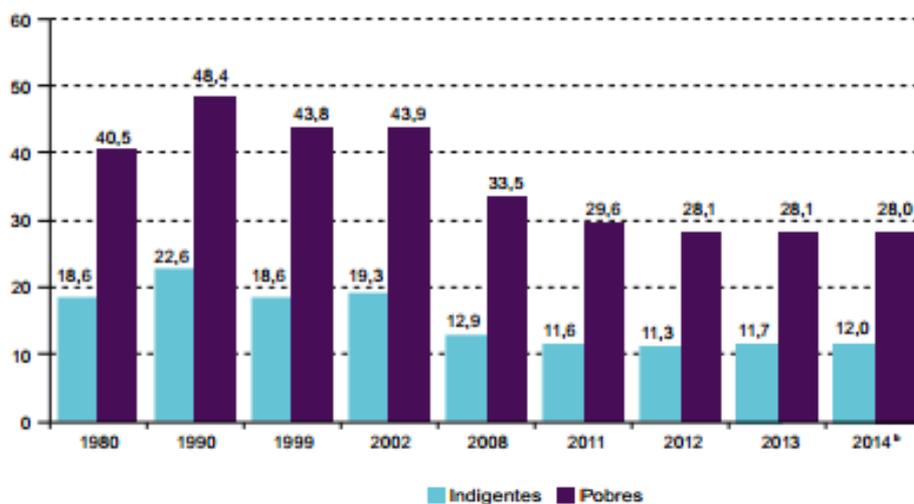
tecnológico, a desregulamentação dos mercados de trabalho e as políticas macroeconômicas mal orientadas são suscetíveis de criar e sustentar estes grandes fossos no plano do rendimento e da riqueza. Combater a desigualdade é importante para reduzir a vulnerabilidade e sustentar o progresso. A crescente desigualdade de rendimento nos países desenvolvidos e em desenvolvimento tem estado associada à maior volatilidade econômica e ao abrandamento do progresso no desenvolvimento humano. (PNUD, 2014, p. 39)

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) considera que a pobreza extrema é representada pela condição de viver com menos de um dólar dos Estados Unidos por dia e a pobreza consiste em viver com dois dólares. A pobreza, evidentemente, não pode ser compreendida de forma única e universal. Contudo, para Barros, Henrique e Mendonça (2000), a pobreza refere-se a situações de carência em que os sujeitos não dispõem de um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico.

Deste modo, a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a esta medida. Em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite a uma sociedade específica considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor. A pobreza, na sua dimensão particular (evidentemente simplificadora) de insuficiência de renda, isto é, há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar per capita inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas. A magnitude da pobreza está diretamente relacionada ao número de pessoas vivendo em famílias com renda per capita abaixo da linha de pobreza e à distância entre a renda per capita de cada família pobre e a linha de pobreza. (BARROS; HENRIQUE; MENDONÇA, 2000, p. 124)

Conforme o documento Panorama Social da América Latina de 2014, a pobreza atingiu 28% da população latino-americana, o que demonstra o processo de estagnação desse nível desde 2012 (CEPAL, 2014). Já o percentual de extrema pobreza aumentou para 12% em relação aos três anos anteriores, muito em função da retração econômica que atingiu a maioria dos países do continente. Esses dados representam 71 milhões de pessoas vivendo na condição de extrema pobreza e 167 milhões de pessoas pobres na região (Gráfico 8).

**Gráfico 8 – Percentuais de indigência e pobreza na América Latina**



Fonte: Panorama Social da América Latina (CEPAL, 2014).

Os dados do referido Gráfico demonstram que a década de 1990 e o início dos anos 2000 apresentaram elevados índices de pobreza e indigência na América Latina. Esse cenário sofreu uma desaceleração acentuada nos demais anos da década de 2000, apresentando uma sinalização de estagnação entre o período de 2011 a 2013 e um indicativo de crescimento a partir de 2014.

Nas últimas décadas, o mundo tem amargado crises financeiras mais acentuadas e com maior frequência, o que tem gerado implicações diretas na estabilidade social. A diminuição da economia pode ter impactos negativos em longo prazo, sobretudo, se desencadear um ciclo de retração e/ou estagnação do desenvolvimento humano, ou seja, a ampliação da pobreza mediana e extrema (PNUD, 2014).

As crises econômicas geram, frequentemente, desemprego e dificuldades, mas as súbitas expansões econômicas podem aumentar a falta de equidade social, o que pode contribuir para a próxima crise. Com efeito, a desigualdade pode ser tanto uma causa como uma consequência da instabilidade macroeconômica. Uma distribuição mais equitativa do rendimento pode estimular o crescimento econômico e promover uma maior estabilidade social e política. De fato, uma desigualdade de rendimento baixa tem sido associada a períodos de crescimento mais longos e, assim, a maior sustentabilidade econômica. (PNUD, 2014, p. 39)

Neste contexto, um cenário econômico com baixa produtividade, exigência de maior redistribuição de renda captada por impostos distorcidos, ameaças aos direitos de propriedade e o aumento da incerteza favorecem uma queda no investimento e, posteriormente, no crescimento econômico. Esse quadro contribuiu com baixos níveis de investimento, maior

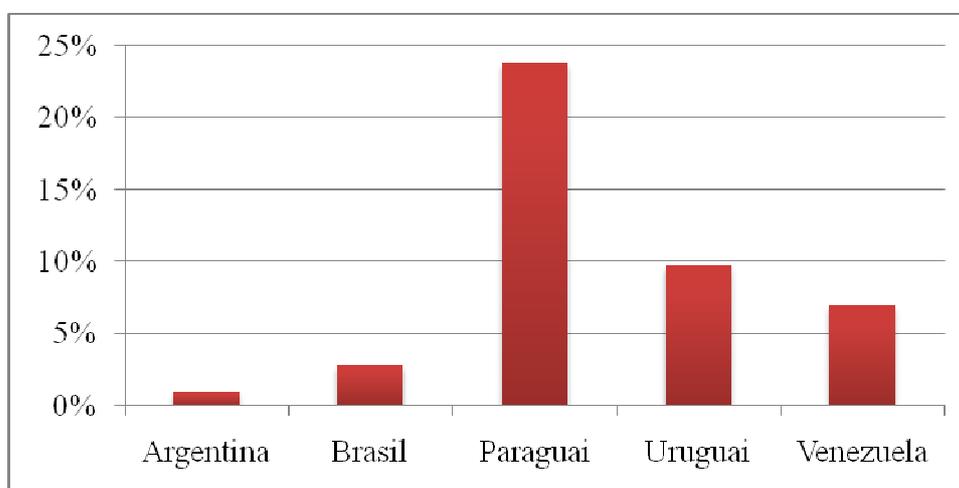
grau de dependência externa, altos níveis de inflação, maior instabilidade política, menor nível de produtividade, entre outros (PAULO; BARCELOS, 2011).

O mundo sempre esteve sujeito às incertezas e imprevisibilidades, contudo, a crescente frequência e gravidade dos “[...] choques econômicos e ambientais ameaçam o desenvolvimento humano, o que torna fundamental a adoção de políticas nacionais e internacionais destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos indivíduos, comunidades e países” (PNUD, 2014, p. 36).

Um enquadramento político centrado nas pessoas precisa estar alinhado com as políticas macroeconômicas e estruturais, com intervenções no mercado de trabalho e com a proteção social. Estas políticas devem ser orientadas para estimular o crescimento econômico inclusivo, criando empregos dignos e produtivos e garantindo serviços sociais básicos e proteção social — prestando, simultaneamente, uma atenção especial à equidade e à sustentabilidade. Os problemas complexos que as sociedades modernas enfrentam exigem um olhar novo sobre os tipos de políticas que podem criar sinergias que promovam e sustentem o desenvolvimento humano. (PNUD, 2014, p. 37)

No caso do Mercosul, para se observar de forma mais detalhada o nível de pobreza extrema dos países membros, destacamos o Gráfico 9. O Paraguai é o país com o maior índice, seguido de Uruguai, Venezuela, Brasil e Argentina. Presume-se que a existência de índices elevados de pobreza esteja associada à baixa produtividade econômica de uma nação. Entretanto, no caso, principalmente, do Paraguai e, até mesmo, dos demais países do bloco, o ritmo de redução da pobreza não foi acelerado, bem como não acompanhou o crescimento da economia.

**Gráfico 9 – Índice de Pobreza Extrema**



**Fonte:** Elaboração própria a partir do Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014).

A incidência da pobreza no Paraguai é a maior. Se comparada à evolução do PIB do país nos últimos anos, há a evidência de que o crescimento das riquezas do país não foi sinônimo de diminuição da desigualdade social. Entre os países que possuem PIB *per capita* próximos, como Brasil, Argentina e Venezuela, nota-se que há uma discrepância entre eles no que tange aos dados de pobreza extrema. No caso do Uruguai, ainda que disponha do maior PIB *per capita* do Mercosul, apresenta o segundo maior percentual de indigentes. Nesse contexto, podemos dizer que a desigualdade na distribuição de renda nos países do bloco é responsável pelo efeito do crescimento econômico ser, relativamente, insuficiente para a redução da pobreza.

Todavia, segundo o relatório do CEPAL “Panorama Social da América Latina de 2014”, mesmo a Argentina possuindo o mais baixo nível de extrema pobreza entre os países membros do bloco, o Brasil foi o país que mais reduziu as taxas de pobreza nos últimos anos com relação aos demais países do continente sul-americano. Essa redução expressiva no número de pobreza extrema demonstra que as políticas públicas implantadas, na última década, para a proteção social, em especial, para o combate da extrema pobreza, foram exitosas (CEPAL, 2014).

Mesmo considerando os valores relativamente elevados da desigualdade nos países do Mercosul, vemos, por exemplo, que a implementação de políticas que garantiram maior proteção social no Brasil implicou em uma redução na proporção da pobreza, o que indica um quadro de combinação entre políticas de progressão econômica e políticas que buscam diminuir a desigualdade. Esse cenário reflete, no entender de Barros, Henrique e Mendonça (2000), que o grau de pobreza tende a responder, alternativamente, ao crescimento e às variações no grau de desigualdade da renda.

Ainda assim, o relatório adverte que tais políticas, se considerarmos o contexto histórico da América do Sul, podem ser tornar reféns das crises econômicas. Em um quadro de recessão, se fragilizadas e/ou abolidas, trarão impactos negativos aos níveis de pobreza e indigência (CEPAL, 2014). Para que isso seja evitado, são necessários instrumentos legais sólidos que assegurem ampla proteção para a efetivação das políticas que garantem justiça social.

A pobreza tem que ser compreendida como um fenômeno de privação dos direitos humanos básicos e que requer políticas universais de ampla proteção dos serviços sociais a todos, indistintamente. Intervenções dessa natureza devem se pautar no princípio de

desenvolvimento da resiliência da sociedade e de reforçar o compromisso com a dignidade humana. Em contrapartida, a própria proteção social tende a trazer benefícios para a economia, uma vez que estimula as despesas e, conseqüentemente, amplia o poder de consumo (SALAMA, 2014).

A persistência da desigualdade de renda e da pobreza configura-se como um grave problema para a América Latina e, conseqüentemente, para os países do Mercosul. A elevada manutenção da desigualdade dificulta, igualmente, a redução da pobreza. De acordo com o relatório do CEPAL de 2014, o aumento de 1% no rendimento nacional contribui para a redução da pobreza de rendimentos em 4,3% nas sociedades mais igualitárias, mas em apenas 0,6% nas desiguais. A desigualdade não interessa apenas aos que se “[...] situam no extremo mais pobre da cadeia de distribuição, mas, também, à sociedade no seu todo — uma vez que esta ameaça a coesão social e dificulta a mobilidade social, alimenta as tensões sociais que podem traduzir-se em agitação civil e instabilidade política” (PNUD, 2014, p. 39).

Os dados divulgados pela Comissão Econômica da América Latina (CEPAL) no documento Panorama Social da América Latina de 2014 apontam que, embora a desigualdade social represente um fenômeno estrutural histórico presente na realidade latino-americana, houve um significativo avanço, nos últimos anos, na redução da pobreza e do desemprego, assim como na distribuição de renda (CEPAL, 2014).

Por outro lado, o relatório do PNUD de 2014 salienta que, apesar de as disparidades de rendimento entre os países terem decrescido ao longo dos últimos 20 anos, em virtude de as economias emergentes e políticas sociais inclusivas terem reduzido, minimamente, o fosso da distância entre ricos e pobres, a desigualdade no seio de muitos países tem aumentado em todo mundo. Nessa vertente, a redução da desigualdade, nomeadamente na América Latina e Caribe, ainda ficou a desejar (PNUD, 2014).

As condições reais de desenvolvimento não estão estritamente relacionadas ao quadro econômico de um país (PIB e Renda *per capita*), mas estão interligadas à oferta de bens públicos, como saúde e educação, que afetam, diretamente, o progresso humano de uma nação. Assim sendo, os gastos nessas áreas devem ser independentes dos ciclos econômicos e, dessa forma, protegidos por um ordenamento jurídico que garanta a materialização de políticas públicas frente às oscilações do cenário financeiro nacional e internacional.

Evidentemente, isso não significa anular o crescimento econômico enquanto uma via relevante, apesar de lenta, para combater as desigualdades. No que tange à realidade mercosulina, os dados dos indicadores nos permite considerar que a pobreza reagiu com mais sensibilidade aos esforços de aumento da equidade do que à ampliação do crescimento

econômico, sobretudo, se considerarmos, por exemplo, que o Uruguai, mesmo com uma economia pequena comparada ao Brasil, detém as melhores referências de desenvolvimento humano do continente sul-americano. Desse modo, corroboramos com Barros, Henrique e Mendonça (2000), quando enfatizam que a progressão econômica pode impactar na redução da pobreza, mas demandará um longo período de tempo para produzir uma transformação relevante.

Desse modo, a ampliação na economia não determina, unicamente, o desenvolvimento humano. Os níveis de pobreza são mais sensíveis às alterações no grau de desigualdade do que às alterações no crescimento econômico. Ainda que o aumento do PIB possa influenciar o avanço dos índices sociais, não se pode assegurar que exista uma relação causal entre essas variáveis, como pode ser observado a partir dos dados referentes aos países do Mercosul.

Apesar dos membros do bloco terem experimentado, na última década, um período favorável no crescimento econômico sustentado e na redução da pobreza e indigência, o que significa um declínio moderado da desigualdade na distribuição de renda, a região continua a apresentar desigualdades evidentes no acesso ao bem-estar social e, portanto, a probabilidade de aumentar o número de cidadãos na condição de pobreza extrema, o que merece atenção especial quanto à formulação e implementação de políticas públicas. Logo, uma rede de proteção social é fator indispensável para que um país alcance um desenvolvimento social pleno.

A exclusão social inerente à condição de pobreza é a materialização da desigualdade que repercute em todas as dimensões da pessoa. Trata-se dos bens imprescindíveis à subsistência, à própria existência no mundo e o reconhecimento da dignidade humana. Portanto, combatê-la é uma questão que repercute diretamente tanto no ordenamento jurídico internacional, quanto nas políticas públicas nacionais, que devem refletir a preocupação com a inclusão social e o compromisso de minimizar e erradicar as causas geradoras da desigualdade, ou seja, a falta de garantias dos direitos sociais (TONI JUNIOR, 2010).

O acesso universal aos serviços sociais básicos pode elevar as competências sociais e reduzir a vulnerabilidade estrutural. Pode constituir um poderoso fator de equalização das oportunidades e resultados. Uma educação pública universal de alta qualidade tem potencialidades, por exemplo, para estreitar o fosso que existe entre a educação das crianças provenientes de famílias ricas e pobres. A transmissão intergeracional de capacidades, nomeadamente pela educação no seio das famílias, pode perpetuar os benefícios em longo prazo. As políticas universais promovem igualmente a solidariedade social pelo fato de não apresentarem as desvantagens das políticas orientadas - estigmatização social dos destinatários e estratificação no plano da qualidade

dos serviços prestados - bem como, a incapacidade de chegarem a muitos dos vulneráveis. (PNUD, 2014, p. 35)

Entendemos, pois, que a pobreza é um fenômeno de exclusão. Consiste em uma condição de escassez de recursos que não permite o acesso a bens imprescindíveis à sobrevivência individual e social. Dentre os bens imperiosos à subsistência não estão somente os necessários à existência física, mas também os cruciais para que o ser humano possa ser reconhecido como um cidadão de direitos, bens entre os quais a educação figura.

Segundo Soares (2004, p. 115), garantir a dignidade da pessoa humana deve representar a primazia essencial do Estado, no qual o seu reconhecimento deve ser materializado mediante direitos e promovido por políticas públicas. O direito à educação é, nesse contexto, compreendido como corolário do “[...] direito à dignidade da pessoa humana, na medida em que propicia o conhecimento indispensável ao seu crescimento pessoal, possibilitando a sua efetiva interação com a comunidade como um ser pensante e atuante”.

*La consagración del derecho a la educación es interpretada a partir de la declaración universal de los derechos humanos, donde se define a la educación dentro del marco de los derechos universales, indivisibles, interdependientes y destinados a garantizar la dignidad humana. (CARUSO et al., 2008, p. 49)*

Nesse viés, um marco legal avançado que garanta o cumprimento do direito à educação para todos é um dever inerente ao Estado. É necessário, pois, que a garantia educacional esteja em consonância com os princípios constitucionais do país referentes à igualdade e à justiça social. Para tanto, assegurar sua obrigatoriedade, gratuidade, financiamento e uma estruturada organização dos sistemas de ensino é condição indispensável para a efetivação desse direito. O arcabouço normativo que respalda a educação em um país é um dos determinantes da igualdade, da preocupação com a desigualdade social e econômica, bem como da promoção das condições fundamentais para o desenvolvimento humano.

Logo, caberá ao Estado, na sua obrigação de prover o exercício dos direitos fundamentais que devem estar resguardados nas suas respectivas legislações, garantir a educação enquanto um direito social que visa promover a dignidade da pessoa humana. Assim sendo, vejamos, a seguir, como é regulamentado o direito à educação nos países membros do Mercosul.

## 5.2 Direito à educação no Mercosul

Não olvidando que as questões políticas, econômicas e sociais têm um papel fundamental na construção do contexto dos países investigados, assim como do próprio Mercosul, é importante analisar quais similitudes e quais diferenças estão expressas nas Constituições e legislações educacionais dos países, bem como nos indicadores de base internacional e nos censos dos respectivos países. Dessa forma, a discussão sobre o direito à educação transita, necessariamente, pela análise dos seguintes elementos: obrigatoriedade, gratuidade, financiamento, organização do sistema de ensino e a qualidade educacional, a partir dos indicadores.

O desenvolvimento das premissas estabelecidas pelo Mercosul depende da definição e efetivação de um conjunto de ações que resultem em mudanças econômicas, políticas, sociais e culturais dos países pertencentes. O primeiro passo para o êxito de um projeto de integração consiste na institucionalização das relações, que implica na criação de um ambiente que regulamente a resolução de conflitos, direcione as demandas e encaminhe os objetivos.

Objetivamos assim, nesse momento, evidenciar o direito à educação nas Constituintes dos países membros do Mercosul por se tratar da lei fundamental e suprema de um Estado, que, além de normatizar sua estruturação, a formação dos poderes públicos e as formas de governo, distribuem competências, direitos e deveres dos cidadãos (CANOTILHO, 2003).

Além das Constituições, serão analisadas, também, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação e ou legislações equivalentes. Trata-se das principais legislações que normatizam a educação depois da Carta Magna. Suas análises permitem compreender com maior amplitude em que medida o direito à educação tem sido consagrado pelo marco jurídico no âmbito dos países do bloco.

É relevante salientar que havia uma perspectiva de análise dos marcos legais que regulamentam os Planos Nacionais de Educação dos países do Mercosul. Contudo, foi possível identificar que apenas no Brasil há uma lei específica que versa sobre o tema e, inclusive, se configura como uma política de Estado. Já nos demais países, os Planos são documentos consultivos elaborados pelos respectivos Ministérios da Educação e não gozam da condição de aparato jurídico, bem como correspondem apenas a iniciativas de planejamento de um governo.

Ademais, essa condição nos permite inferir que os planos dos demais países podem ser considerados instrumentos que remetem a uma carta de diretrizes para o governo, sobretudo, se considerarmos também o tempo da sua vigência, que dura o mesmo período do mandato.

Nesse caso, os referidos planos buscam realizar uma política de governo para orientar o planejamento das políticas para a educação dos países.

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (OLIVEIRA, 2011, p. 329)

A educação, enquanto um direito social, demanda de políticas públicas para a sua efetivação. “As políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p. 31).

No caso da política de governo, tende a tornar-se refém da temporalidade de sua vigência. Em se tratando de educação, esse caráter é preocupante, uma vez que as ações para materializar sua garantia ficam à mercê de idas e voltas que não ultrapassam os períodos de governo, ou seja, carecem de uma sequência linear que permita a concretização de processos de avaliação, aprimoramento e ampliação da tomada de decisões envolvendo diversos atores sociais.

Quanto à análise dos indicadores educacionais, além dos dados inerentes à educação do Índice de Desenvolvimento Humano divulgados anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – órgão da Organização das Nações Unidas, é importante ressaltar que a pesquisa também objetivava investigar os dados disponibilizados pelo Programa Internacional para a Avaliação de Estudantes (PISA), que consiste em uma iniciativa de avaliação comparada e aplicada a estudantes de 15 anos de idade, uma vez que nessa faixa etária, pressupõe-se o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países (PEREIRA, 2011).

O PISA, lançado no final da década de 1990, segundo Carvalho (2009, p. 1010), consiste em um dispositivo de “[...] avaliação comparada internacional das performances dos escolares que se vem afirmando, ao longo da presente década, como um dos principais meios

de ação da OCDE no campo educativo”. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>45</sup>.

O PISA é uma avaliação internacional cuja finalidade é subsidiar o aperfeiçoamento das reformas educacionais em curso nos países participantes, analisando em que medida os alunos chegam ao final da etapa obrigatória de escolarização possuindo os conhecimentos e as habilidades requeridas para desempenhar diferentes papéis na sociedade, consubstanciadas na capacidade de análise, raciocínio e comunicação de idéias. O teste abrange as áreas de leitura, matemática e ciências, e pretende obter informações sobre o desempenho e as condições de aprendizagem dos estudantes, bem como identificar a preparação dos alunos para a aprendizagem como um processo contínuo. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 14)

Como foi desenvolvido e é organizado pela OCDE, participam de sua avaliação os seus respectivos países membros e países convidados. Conforme a página oficial<sup>46</sup>, a organização consta com 34 membros, sendo que apenas Chile e México são os representantes da América Latina. Colômbia e Costa Rica estão em processo de adesão. No caso dos países membros do Mercosul, o Brasil é considerado parceiro chave e, conjuntamente ao Uruguai e à Argentina, é membro do Conselho de Desenvolvimento da organização.

Assim sendo, apenas esses três países (Argentina, Brasil e Uruguai) do bloco sul-americano participam da avaliação do PISA, mas o Brasil foi o único do Mercosul que se submeteu a todas as avaliações do programa, pois Argentina e Uruguai se submeteram a avaliações mais recentes. Frente a essa constatação, Venezuela e Paraguai não dispõem de dados referentes aos indicadores do programa, o que inviabiliza uma análise comparativa no presente estudo.

Outro aspecto que merece o registro consiste na carência de dados disponibilizados sobre o panorama educacional nas páginas oficiais dos Ministérios da Educação dos países do Mercosul, assim como dos respectivos departamentos ou institutos de pesquisa e estatística, em especial, Venezuela e Paraguai. Ademais, apenas Brasil e Argentina dispõem de índices para aferir a qualidade da educação básica. No Brasil, o Índice de Desenvolvimento da

---

<sup>45</sup> A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – é uma organização internacional composta pelos países mais industrializados do mundo, bem como países em condições econômicas emergentes. No âmbito da Organização, busca-se efetuar intercâmbio de informações e o alinhamento de políticas que visem o desenvolvimento, sobretudo econômico, dos países membros (CARVALHO, 2009).

<sup>46</sup> <http://www.oecd.org/>

Educação Básica (Ideb)<sup>47</sup> e na Argentina, o Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)<sup>48</sup> e o Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina (IMESA)<sup>49</sup>. O índice brasileiro foi criado em 2007, ao passo que os dois Argentinos foram lançados, respectivamente, em 2003 e 2014.

Os dois países também possuem institutos específicos de pesquisas educacionais. No Brasil, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e na Argentina, a Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa (Diniee). O Uruguai, apesar de não ter normatizado um índice, dispõe de uma instituição para a avaliação educacional da educação do país, trata-se do Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Quanto à análise de indicadores nas pesquisas, Minayo (2009) esclarece as condições necessárias para serem utilizados como fontes de investigação.

A utilidade de um bom indicador depende de algumas condições: (a) que estejam normalizados e que sua produção histórica (sua temporalidade) se atenha sempre à mesma especificação ou forma de medida, permitindo a comparabilidade; (b) que sejam produzidos com regularidade, visando à formação de séries temporais e permitindo visualizar as tendências dos dados no tempo; (c) que sejam pactuados por quem (grupos, instituições) os utiliza e quem pretende estabelecer comparabilidade no âmbito nacional e até internacional, como é feito, por exemplo, pela Capes e pelo CNPq na avaliação de cursos, de projetos e de periódicos científicos; (d) e que estejam disponíveis para um público amplo e de forma acessível, propiciando à opinião pública um formato simples de acompanhamento do desempenho de instituições e de políticas públicas ou que recebam financiamento público. (MYNAIO, 2009, p. 85)

A constatação desse quadro também foi considerada um fator que inibiu a possibilidade de uma análise mais ampla dos indicadores da educação básica dos países do Mercosul. Portanto, na análise que compete aos dados referentes às avaliações em larga escala, optamos pela utilização dos dados educacionais destinados a mensurar o Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD e que contempla todos os países do bloco, assim como os dados dos censos dos Estados.

Reconhecemos, também, que compreender o direito à educação em um país no tocante ao seu ordenamento normativo, bem como aos indicadores sobre a efetivação do referido serviço público, compreenderia uma investigação mais abrangente que considerasse os

---

<sup>47</sup> “O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho dos alunos na Prova Brasil com informações sobre o rendimento escolar, medido pelos índices de aprovação obtidos através do censo escolar” (MESQUITA, 2012, p. 592).

<sup>48</sup> É o censo da educação básica Argentina (ISOLA, 2014).

<sup>49</sup> É um indicador criado pelo Ministério da Educação da Argentina, voltado para aferir a qualidade educacional da etapa formativa secundária.

elementos atinentes: às perspectivas de gestão, à educação inclusiva, às condições estruturais e materiais, ao currículo, à formação e valorização dos profissionais da educação e à avaliação. Contudo, abarcar todos esses aspectos esbarraria na necessidade da delimitação necessária para a garantia da execução da presente pesquisa. Frente a esse cenário, optamos, como veremos a seguir, pela análise da obrigatoriedade, gratuidade, financiamento, organização do sistema de ensino e da qualidade educacional a partir dos indicadores internacionais das avaliações de larga escala.

É necessário advertir que, como destaca Di Pierro (2008), ao realizar estudos comparativos entre os países, sobretudo os latino-americanos, devemos considerar que, apesar de determinadas características socioambientais, histórico-culturais e econômicas próximas, os países da região apresentam grande diversidade, o que pode incidir na concisão dessa análise.

### **5.2.1 Obrigatoriedade e gratuidade**

O direito à educação propiciou, historicamente, a função de ser a ponte entre os direitos políticos e os direitos sociais. Desse modo, garantir um nível mínimo de escolarização ao indivíduo torna-se um direito/dever intimamente relacionado ao exercício da cidadania. De acordo com Flach (2009), além da obrigatoriedade, a gratuidade é outro princípio imperativo na garantia desse direito e para preservar seu caráter igualitário. O Estado não pode tornar o ensino obrigatório sem torná-lo gratuito, pois a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica estão associadas ao compromisso com o desenvolvimento pessoal, social e político do ser humano. É pensar no desenvolvimento da nação de um país.

Conforme a autora, a educação deve estar assegurada em um amplo marco jurídico, de modo que potencialize não só sua garantia legal, mas, principalmente, sua garantia material, pois o usufruto desse direito representa a criação de condições individuais e coletivas para o desenvolvimento da consciência sobre a realidade em que se vive e sobre as relações existentes nos contextos dos quais os sujeitos são históricos, sociais, culturais, econômicos e políticos. Trata-se, pois, do direito que possibilita os instrumentos concretos para lograr a cidadania de maneira efetiva.

Ao garantir o direito à educação básica obrigatória e gratuita, o Estado passa a assegurar uma condição universal para o próprio usufruto dos direitos civis. Assim, Cury (2002) aponta que a relevância da educação primária tornada como um direito imprescindível

do cidadão e um dever do Estado impuseram a obrigatoriedade e gratuidade como modos de torná-lo acessível a todos, indistintamente.

Na educação formal, universalização, obrigatoriedade e gratuidade formam parte de um único processo. A obrigatoriedade e a gratuidade da educação representam, simultaneamente, a garantia da universalidade do acesso à educação, ao tempo em que asseguram o direito do homem à educação. A universalização do ensino representa, assim, o mecanismo mediante o qual é possível garantir a igualdade de acesso à escola. (DIAS, 2007, p. 450)

“Por isso, o direito à educação escolar primária inscreve-se dentro de uma perspectiva mais ampla dos direitos civis dos cidadãos”. A garantia da educação básica enquanto direito decorreu de um processo histórico de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se almeja a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais e buscar essa premissa significa postular a ampliação da obrigatoriedade e gratuidade enquanto princípios que expandem a proteção do direito (CURY, 2002, p. 248).

Frente ao exposto, vejamos como os princípios de obrigatoriedade e gratuidade são tratados nos marcos jurídicos dos países membros do Mercosul. A Constituição Nacional da Argentina foi sancionada em 1853, no entanto, desde então, ocorreram sucessivas reformas nos anos de 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994 (SAGUÉS, 2003). A constituinte trata do direito à educação no artigo n. 14, no âmbito dos direitos civis:

*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.* (ARGENTINA, 1994)

Segundo Sagués (2003), a educação é assegurada na Constituição Argentina como direito civil, conferindo a todos os habitantes o direito de poder ensinar e aprender. O artigo n. 75 destaca como atribuição do Poder legislativo do país:

*Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidad y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal.* (ARGENTINA, 1994)

Apesar de não assegurar a obrigatoriedade e a gratuidade da educação, a Carta Magna da Argentina delega ao poder legislativo do país a responsabilidade pela organização da educação, conforme as peculiaridades locais, de forma a garantir a gratuidade, equidade e obrigatoriedade. Assim sendo, a normativa que estabelece as bases da educação para a prestação do Estado no país é a Lei de Educação Nacional n. 26.206 de 2006. Composta por 145 artigos, assegura, dentre outros, em seu Capítulo 1 das Disposições Gerais - “Princípios, direitos e garantias”:

*Art. 2 - La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado. Art. 3 - La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación [...] Art. 8 - La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común. (ARGENTINA, 2006)*

Sobre o tempo de escolaridade, a Lei versa, em seu artigo n. 16, que em todo o país, a educação obrigatória se estende desde os cinco anos de idade até os 17 anos, totalizando 13 anos. A mesma legislação também divide os níveis educacionais em educação básica e superior. No âmbito da educação básica, há três etapas de ensino: a inicial (45 dias a cinco anos de idade), o primário (seis a 12 anos de idade) e o secundário (13 a 17 anos). Logo, a educação obrigatória compreende desde os cinco anos de idade – o último ano nível inicial – até a conclusão da etapa secundária (ARGENTINA, 2006).

A referida Lei normatiza oito modalidades educacionais, quais sejam: Educação técnico-profissional; Educação especial; Educação de Jovens e Adultos; Educação Artística; Educação intercultural Bilíngue; Educação Rural; Educação em Contextos de Privação de Liberdade; Educação Domiciliar e Hospitalar. Para Babinski (2010), trata-se de uma Lei que consubstanciou um marco jurídico da educação argentina, especialmente, por regulamentar a extensão da obrigatoriedade da educação para 13 anos, pois, até a promulgação dessa legislação, o tempo de escolaridade obrigatória era de 10 anos.

*Art. 16 - La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación*

*Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales. (ARGENTINA, 2006)*

Alesso (2016) ressalta que a sanção da Nova Lei Educação da Argentina foi um marco histórico, pois, além de assegurar educação como um direito, ampliou os anos de escolaridade obrigatória, o que desencadeou o aumento da responsabilidade do Estado na tutela desse direito. *“El hecho de haber logrado la sanción de una nueva Ley de Educación Nacional que no sólo define a la Educación como un derecho, sino que además amplía la cantidad de años de escolaridad obligatoria, generando más responsabilidad para el Estado”* (p. 76).

A Lei também legitima a necessidade de garantir a inclusão educacional mediante políticas universais e estratégias de alocação da educação e recursos que dão prioridade aos setores desfavorecidos da sociedade. O destaque do princípio inclusivo da população menos favorecida na normatização demonstra o reconhecimento pela principal legislação sobre educação do país de que a desigualdade social é uma realidade que demanda a ação do Estado via políticas públicas que visam assegurar o direito à educação e, conseqüentemente, à dignidade humana. Como assevera Almeida (2009, p. 139), “[...] a inclusão social e o reconhecimento da universalidade dos direitos humanos. Trata-se, pois do respeito integral aos direitos humanos e ao combate a inaceitáveis manifestações de marginalização social”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 endossou, em seu artigo n. 6, a educação como um direito social. Vieira (2014) enfatiza que essa condição do constitucionalismo brasileiro colocou a educação enquanto um princípio da dignidade da pessoa humana como o valor maior do Estado, na medida em que, concomitantemente a outros direitos sociais, consagra-a como um direito fundamental. Para Oliveira e Araújo (2005, p. 6), a Constituição Federal brasileira foi um marco normativo para o país, à medida que “[...] assinalou uma perspectiva mais universalizante dos direitos sociais e avançou na tentativa de formalizar, do ponto de vista do sistema jurídico brasileiro, um Estado de bem-estar social numa dimensão inédita em sua história”.

Sarlet (2005) aponta que os direitos fundamentais, especialmente a educação e a saúde, devem ser expressos constitucionalmente. Esses direitos exigem ampla proteção jurídica, uma vez que representam as condições vitais para garantir a dignidade humana. Especificamente sobre o direito à educação, foram incluídos nove artigos, nos quais se

encontra explícita uma série de aspectos que envolvem a sua concretização. No artigo 205, consta que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família.

O artigo 206 estabelece os princípios que fundamentam a oferta do ensino no país, quais sejam, “I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber [...] IV - gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais”. O artigo 208 apresenta nomeadamente o direito à Educação, que será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro ) aos 17 (dezesete) anos, assegurado inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria<sup>50</sup>;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito<sup>51</sup>;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade<sup>52</sup>;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequada às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde<sup>53</sup>. (BRASIL, 1988)

Os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 208 definem, ainda, que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. A educação, na Constituição Federal de 1988, foi concebida como obrigatória e gratuita e, quando ofertada pelos poderes públicos, tornou-se um direito público subjetivo, pelo qual o indivíduo possui uma esfera de ação inviolável, na qual o poder público não pode penetrar (DUARTE, 2004).

[...] o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). O interessante é notar que o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve. (DUARTE, 2004, p. 113)

<sup>50</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

<sup>51</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996.

<sup>52</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006.

<sup>53</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009.

O direito público subjetivo é uma norma jurídica constitucional que assegura a todo cidadão, investido legitimamente de seu direito, o poder para exigir o cumprimento da legislação e, ao Estado, a obrigação de promovê-lo. No caso da educação, significa que o titular deste direito é qualquer pessoa, de qualquer idade, que não tenha tido acesso à escolaridade obrigatória na idade apropriada ou não. Ele é subjetivo porque é inerente ao seu titular e como o sujeito deste dever é o Estado, constitui-se num direito público. No entender de Duarte (2004), é instrumento jurídico de controle da ação estatal, pois possibilita ao cidadão investido de seu direito exigir judicialmente do Estado o cumprimento de seus deveres.

A obrigatoriedade e a gratuidade da educação no Brasil sofreram diversas alterações por meio de revisões no texto constitucional ao longo dos últimos vinte anos, dentre elas, a ampliação da escolarização obrigatória. Enquanto o texto original previa educação obrigatória e gratuita destinada ao Ensino Fundamental, que compreendia crianças entre 7 e 14 anos, a Emenda Constitucional n. 59/2009 estabeleceu a idade de 4 a 17 anos, o que totaliza 14 anos de tempo escolar obrigatório.

Segundo Flach (2009), a ampliação dos anos de escolaridade foi um avanço para a realidade educacional brasileira, o que demonstra que a referida Emenda Constitucional consiste em um marco para a educação do país. A expansão do tempo de escolaridade obrigatória e gratuita de quatro a 17 anos implica na garantia legal de um maior número de crianças e adolescentes na escola. Entendemos que se trata de uma conquista histórica forjada tanto no contexto do desenvolvimento econômico, sociocultural e, principalmente, quanto na luta social pela ampliação da expansão do direito à educação inalienável a todos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) brasileira n. 9.394/1996 dispõe de 92 artigos que versam sobre os níveis, etapas e modalidades da educação do país. Os níveis são divididos em básico e superior. O básico compreende a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. As modalidades são: Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional (BRASIL, 1996).

No seu artigo dois, afirma que a educação é dever da família e do Estado e, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996). O inciso I do artigo quatro da LDB até o ano de 2013 destacava que o Ensino Fundamental deveria ser obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria. O artigo cinco dessa Lei definiu o acesso ao Ensino

Fundamental como direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão acionar o poder público para exigi-lo. Em 2013, a Lei n. 12.796/2013 alterou o texto da LDB. Dentre as alterações, foram as mudanças referentes à expansão dos anos de escolaridade, que passou a ficar em consonância com a Emenda Constitucional n.59/2009.

É oportuno salientar que os artigos da LDB referentes à gratuidade e obrigatoriedade do Ensino Fundamental são semelhantes à redação que fazia parte dos artigos da Constituição Federal de 1988. Porém, com as Emendas Constitucionais, o texto passou a não mais se referir ao Ensino Fundamental, mas à educação básica. Mesmo que a LDB não tivesse sido expressamente alterada para entrar em conformidade com o texto constitucional, a promulgação das Emendas e, conseqüentemente, a alteração na Constituição Federal prevalece como legislação majoritária, pois, conforme Canotilho (2003), não se interpreta a Constituição conforme as Leis, mas, sim, as Leis conforme a Constituição.

No entanto, é importante registrar que a ampliação dos anos de escolaridade obrigatório no Brasil perpassou, inicialmente, o movimento inerente de extensão do Ensino Fundamental, que foi sinalizado pela LDB n. 9.394/1996. A referida lei remeteu à obrigatoriedade da totalidade desta etapa não mais vinculada à idade, como as legislações anteriores, mas centrada no tempo de permanência na escola e isso foi um marco que impulsionou as discussões sequenciais sobre o tema nos anos seguintes e, sobretudo, as legislações que regulamentaram a ampliação da escolaridade obrigatória do Brasil (SOUZA, 2012).

O contexto educacional brasileiro, sobretudo nas duas últimas décadas, apresentou à educação básica uma configuração de profundas mudanças referentes às políticas educacionais, entre as quais, a ampliação dos anos de escolaridade obrigatória no país se constituiu enquanto uma das pautas centrais. Essas mudanças decorreram, principalmente, da necessidade de superação do cenário da educação brasileira, marcado, historicamente, pelo fracasso e pela exclusão social (BRITO; SENNA, 2009).

A Constituição do Paraguai, promulgada em 1992, versa sobre o direito à educação em seu capítulo VII, intitulado “*De La Educación y De La Cultura*”, apontando, no artigo 73, as seguintes finalidades da educação:

*Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza em el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; lá afirmación del compromiso com*

*la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo. (PARAGUAI, 1992)*

Denota-se, nesse artigo, que o direito à educação é garantido a toda a pessoa, como um processo de formação cultural a ser desenvolvido ao longo da vida do indivíduo. Assim, deve ser materializado pela educação integral e permanente. A redação enfatiza a eliminação de todos os conteúdos educativos que podem ter caráter discriminatório e propõe a erradicação do analfabetismo bem como a capacitação para o trabalho como objetivos permanentes de todo o sistema educativo. O artigo 74 dispõe sobre o direito de aprender e a liberdade de ensinar.

*Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Se garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico. (PARAGUAI, 1992)*

No artigo n. 75, o texto constitucional salienta que o exercício do direito à educação é responsabilidade da sociedade e recai em particular à família, aos municípios e ao Estado. Ao atribuir o dever da educação primeiro à família e depois ao Estado, denota-se uma concepção que contrasta com a previsão da educação enquanto um bem público. Ximenes (2012) esclarece que, nessa vertente, o texto constitucional tende a dar margem para a diminuição do papel do Estado, o que pode resultar na inversão de responsabilidades em relação à família, colocando-a em primeiro lugar. Quanto à obrigatoriedade e gratuidade do ensino, a Carta Magna expõe no artigo 76 – Os deveres do Estado:

*La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarcará a los sectores públicos e privados, así como al ámbito escolar y extraescolar. (PARAGUAI, 1992)*

A Carta Magna paraguaia prevê a obrigatoriedade da educação escolar básica<sup>54</sup>, que deverá ser oferecida gratuitamente pelos estabelecimentos públicos. A Lei Geral da Educação do Paraguai n. 1.264/1998, que dispõe de 161 artigos, também reitera os princípios assegurados na Constituição do país. Essa normativa estabelece os princípios gerais para a educação pública e, também, para a privada e salienta que a educação deve ser prioridade para a consolidação da democracia, da diminuição das desigualdades sociais e da possibilidade de novas oportunidades para toda a população (PARAGUAI, 1998).

A educação formal do país é estruturada em três níveis: o primeiro nível inclui a educação infantil e o ensino básico; o segundo nível, ensino médio; o terceiro nível, o ensino superior. A educação básica agrega nove graus e é obrigatória. Essa etapa é gratuita em escolas públicas de gestão oficial. Nesse viés, a escolarização obrigatória do país totaliza nove anos de duração e está restrita à educação básica, o que equivale, a título de comparação, ao Ensino Fundamental no Brasil e Secundário na Argentina. No artigo 32, é enfatizado que a gratuidade poderá ser estendida a outros níveis, instituições ou indivíduos, mas essa ampliação estará sujeita aos recursos do orçamento nacional (PARAGUAI, 1998).

As modalidades compreendem: a Educação básica geral e continuada (Equivalente ao EJA no Brasil); Educação para grupos étnicos, Educação camponesa e rural; Educação para pessoas com limitações e com capacidades excepcionais; Educação para a reabilitação social; Educação militar e policial; Educação para religiosos. A Lei também consta com um capítulo intitulado “A Compensação das desigualdades na educação”, cujos artigos 23 e 24 ressaltam:

*Art. 23 - Las autoridades educativas mediante programas de compensación, atenderán de manera preferente a los grupos y regiones que enfrentan condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja.*

*Art. 24 - Se facilitará el ingreso de las personas de escasos recursos en los establecimientos públicos gratuitos. (PARAGUAI, 1998)*

Os artigos destacam a desigualdade socioeconômica como uma condição que afeta o usufruto do direito à educação. Vieira (2007, p. 28) adverte que a exclusão econômica, oriunda das duradouras marginalizações sociais corrói a imparcialidade da Lei, o que pode causar a invisibilidade dos indigentes e a imunidade dos privilegiados aos olhos das instituições jurídicas. Nesse sentido, a extrema e persistente desigualdade deteriora a condição da reciprocidade da dignidade humana, “[...] tanto em seu sentido moral quanto em seu

---

<sup>54</sup> “A educação escolar básica é definida pela Lei nº. 1.264/1998, como obrigatória e gratuita nas escolas públicas. Destina-se a crianças de seis a quatorze anos de idade e divide-se em três ciclos de três anos de duração cada um, com duração total de nove anos” (FONTOURA, 2008, p. 77).

interesse mútuo que enfraquece a integridade do Estado de Direito”. Em que pese esse quadro, cabe às legislações não desconsiderar o contexto das singularidades econômicas, sociais e políticas em que se materializam.

A Constituição do Uruguai é datada de 1967, porém, sofreu modificações mediante os plebiscitos que ocorreram em 26 de novembro de 1989, 26 de novembro de 1994, 08 de dezembro de 1996 e 31 de outubro de 2004. A Carta Magna uruguaia trata do direito à educação em seu capítulo II e, no artigo n. 68, é garantida a liberdade de ensino: *“Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros e instituciones que desee”*. O artigo n. 70 aponta sobre a obrigatoriedade: *“Son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica. La ley proveerá lo necesario para la efectividad de estas disposiciones”* (URUGUAI, 1967).

Observa-se que, diferentemente das demais constituições, a Constituição uruguaia amplia consideravelmente o bojo da educação obrigatória, ao estabelecer, em seu artigo n. 70, a obrigatoriedade do ensino primário, ensino médio, agrário ou industrial. No que se refere à gratuidade, o artigo n. 71 determina como *“[...] utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares”* (URUGUAI, 1967).

Fontoura (2008) pondera que a carta magna do Uruguai, assim como a da Argentina, fixa disposições genéricas concernentes à garantia do direito à educação, dependendo da expedição de leis específicas relativas à proteção desse direito, o que é regulamentado pela Lei Geral da Educação n. 18.437/2008. Nos seus artigos um e dois, encontra-se registrado que a educação é um bem público e um direito humano fundamental, o qual o Estado deve não só garantir, como também promover com qualidade para toda a população.

*Art. 1 - (De la educación como derecho humano fundamental).- Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.*

*Art. 2 - (De la educación como bien público).- Reconócese el goce y el ejercicio del derecho a la educación, como un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna. (URUGUAI, 2008)*

Diferentemente das demais legislações educacionais dos países do Mercosul, a Lei Geral da Educação do Uruguai, que contempla 160 artigos, faz referência à educação enquanto um direito humano e salienta que a sua instrução será orientada para os direitos humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais ratificados pelo país. Esse quadro ilustra o reconhecimento do ordenamento internacional do qual o Uruguai é signatário, ou seja, as normativas internacionais e nacionais não são antagônicas.

Piovesan (2005) destaca que a interação e conjugação do Direito Internacional e do Direito interno fortalecem a sistemática de proteção dos direitos fundamentais. Logo, compreender a educação como um direito humano demonstra que o país está em consonância com a perspectiva de desenvolvimento universal e contextualizado da cidadania. Conforme Cury (2002), essa garantia expressa em uma legislação nacional, e não apenas em um tratado, demonstra a importância dada ao tema como um instrumento linear de realização dos direitos sociais.

A disseminação e a universalização da educação escolar de qualidade como um direito da cidadania são o pressuposto civil de uma cidadania universal e parte daquilo que um dia Kant considerou como uma das condições "da paz perpétua": o caráter verdadeiramente republicano dos Estados que garantem este direito de liberdade e de igualdade para todos, entre outros. (CURY, 2002, p. 261)

Outra particularidade da Lei Uruguaia comparada às demais está relacionada à universalidade do direito. O artigo seis assegura que todos os habitantes da República têm direito à educação, sem qualquer distinção. O artigo sete, por sua vez, trata da obrigação. Assim, constituem etapas obrigatórias: a educação infantil para crianças de quatro e cinco anos de idade, ensino primário, ensino básico e secundário (a normativa reitera o que é assegurado na Carta Magna do país).

No que concerne aos níveis da educação formal, abarca a educação inicial, educação primária, educação média básica, educação média superior, educação terciária e educação de pós-graduação. As modalidades são: educação rural, educação de jovens e adultos, educação de pessoas com deficiência e educação à distância. Além das modalidades, a legislação também normatiza sobre a educação não formal, registrando que há o contexto de uma cultura de aprendizagem desenvolvida externamente às instituições formais e que dispõe de um valor educativo em si, precisando ser valorizado e contemplado no processo de aprendizagem (URUGUAI, 2008).

A Lei Uruguaia considera a educação não formal como parte do Sistema Nacional da Educação. Gohn (2010) enfatiza que o processo educacional transpõe os muros da escola e também está nos processos organizativos da sociedade civil. A esse respeito, a autora esclarece que, ao contrário da legislação Uruguiaia, que reconhece oficialmente a educação não formal no país, o Brasil ainda carece de um respaldo institucional concreto aos processos educativos em espaços não formalizados, mesmo a Lei brasileira abrindo caminho quando define que a educação abrange “[...] processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996).

Assim como as legislações Argentina e Paraguuaia, a Lei Uruguiaia também prevê que o Estado deve garantir os direitos das minorias e dos que estão em condição de vulnerabilidade a fim de assegurar igualdade de oportunidades no pleno exercício do direito à educação e da promoção da inclusão social. Na medida em que uma normativa advoga o direito à inclusão, ela também garante o princípio da igualdade. Uma Lei educacional que afiança a preocupação com a justiça social demonstra não só a proteção dos direitos humanos, mas também o compromisso em legitimá-los como caminho para a superação da marginalidade (CURY, 2002).

*Art. 18 - (De la igualdad de oportunidades o equidad).- El Estado brindará los apoyos específicos necesarios a aquellas personas y sectores en especial situación de vulnerabilidad, y actuará de forma de incluir a las personas y sectores discriminados cultural, económica o socialmente, a los efectos de que alcancen una real igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro de los aprendizajes. (URUGUAI, 2008)*

A igualdade de oportunidades é um dos princípios que norteia o direito à educação no país. Os demais são: a gratuidade, a obrigatoriedade, a universalidade, a participação, a diversidade e inclusão, a liberdade de ensino e acadêmica e a laicidade. Assegurar a educação laica enquanto um princípio também é uma singularidade da legislação Uruguiaia, que contrasta com as demais apresentadas.

*Art. 17 - (De la laicidad).- El principio de laicidad asegurará el tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, mediante el libre acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de posición consciente de quien se educa. Se garantizará la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias. (URUGUAI, 2008)*

O direito à educação pautado pela perspectiva da universalidade, gratuidade, obrigatoriedade e laicidade estará em consonância com a prerrogativa do Estado Democrático de Direito, pois, no entender de Castro (2011), o reconhecimento da autonomia de pensamento de todos os cidadãos é uma primazia à justiça social, uma vez que a liberdade de consciência e de religião são condições indispensáveis à igualdade e, por conseguinte, à promoção da cidadania.

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela data de 1999 e assegura, em seu preâmbulo, que o Estado de direito deve garantir, para as gerações presentes e futuras, o direito social à vida, ao trabalho, à cultura, à educação, à justiça social e à igualdade. Para Zuck, Nogueira e Alves (2014), a Carta Magna venezuelana expressa uma concepção voltada para os direitos sociais, que são definidos como direitos de caráter indiscutível e de aplicação imediata e universal.

O artigo n. 102 dispõe sobre o direito à educação como um direito humano e um dever social fundamental e democrático, sendo gratuita e obrigatória. O Estado deve assumi-lo como função irrevogável de maior interesse em todos os níveis e modalidades, e como um instrumento de servir a sociedade científica, tecnológica e humanística. A educação, segundo a Carta Magna Venezuelana, consiste em um serviço público.

*La educación es un derecho humano y un deber social fundamental, es democrática, gratuita y obligatoria. El Estado la asumirá como función indeclinable y de máximo interés en todos sus niveles y modalidades, y como instrumento del conocimiento científico, humanístico y tecnológico al servicio de la sociedad. La educación es un servicio público y está fundamentado en el respeto a todas las corrientes del pensamiento, con la finalidad de desarrollar el potencial creativo de cada ser humano y el pleno ejercicio de su personalidad en una sociedad democrática basada en la valoración ética del trabajo y en la participación activa, consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional, y con una visión latinoamericana y universal. El Estado, con la participación de las familias y la sociedad, promoverá el proceso de educación ciudadana de acuerdo con los principios contenidos de esta Constitución y en la ley. (VENEZUELA, 1999).*

No artigo n. 103, é destacado o direito à educação integral, de qualidade, permanente e igualitária, assim como a obrigatoriedade da educação em todos os seus níveis de ensino, desde o maternal a Educação Média.

*Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más*

*limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado.*

A Venezuela define a educação enquanto direito social e, além disso, a constituinte apresenta claramente os requisitos de gratuidade e obrigatoriedade como primordiais para a garantia deste direito. Na vigente Lei Orgânica de Educação do país, de 2009, a principal legislação sobre a área, que totaliza 50 artigos, também enfatiza que o Estado deve assegurar “[...] *derecho pleno a una educación integral, permanente, continua y de calidad para todos y todas con equidad de género en igualdad de condiciones y oportunidades, derechos y deberes*”, bem como a gratuidade da educação em todas as instituições educativas oficiais (VENEZUELA, 2009).

A educação básica compreende os níveis de educação inicial, primária e secundária. As modalidades são: Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação Fronteiras, Educação Rural, Educação para as Artes, Educação Militar, Educação Intercultural, Educação Intercultural Bilingue e outras que serão determinadas por regulamento ou Lei específica (VENEZUELA, 2009).

A referida Lei assegura a obrigatoriedade da educação e estabelece a necessidade de mecanismos para exigir das comunidades, famílias, representantes e responsáveis o cumprimento desse dever social. Contudo, não são mencionados, na legislação, quais seriam os mecanismos de exigência. Zuck, Nogueira e Alves (2014) apontam que a Venezuela, desde a Carta Magna de 1999, reconheceu a educação escolar como um direito social fundamental e, como tal, deve ser para e de todos. Essa compreensão permite à sociedade, excluída dos bens educacionais, lutar pela concretização, com base legal, desse direito.

A educação, na Venezuela, “[...] é um direito humano, um dever social, uma função indeclinável do Estado e um serviço público. O Estado tem a atribuição de intervir e orientá-la, a fim de garantir o direito de todos (as) os (as) venezuelanos (as)” (ZUCK; NOGUEIRA; ALVES, 2014, p. 07). Assim como a do Uruguai, a Lei Venezuelana também reconhece a educação como um direito humano e social.

*La educación como derecho humano y deber social fundamental orientada al desarrollo del potencial creativo de cada ser humano en condiciones históricamente determinadas, constituye el eje central en la creación, transmisión y reproducción de las diversas manifestaciones y valores culturales, invenciones, expresiones, representaciones y características propias para apreciar, asumir y transformar la realidad. (VENEZUELA, 2009)*

Educação como um direito humano é um dever social fundamental que está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos. A educação é definida como um marco universal e indispensável para garantir a dignidade humana. Reconhecê-la é, também, uma defesa da igualdade enquanto fundamento de cidadania de todas as pessoas do gênero humano (CURY, 2002).

Contudo, o pensamento e a política que caminham no sentido de uma sociedade mais justa não pode abrir mão do princípio da igualdade, a cuja “visibilidade” só se tem acesso por uma reflexão teórica. A não-aceitação da igualdade básica entre todos os seres humanos e o direito a um acesso qualificado aos bens sociais e políticos conduzem a uma consagração “caolha” ou muito perigosa do direito à diferença. Porque sem esta base concreta e abstrata, ao mesmo tempo, do reconhecimento da igualdade, qualquer diferença apontada como substantiva pode se erigir em princípio hierárquico superior dos que não comungam da mesma diferença. Em nossos dias, a negação de categorias universais, porque tidas como aistóricas ou totalitárias, tem dado lugar a uma absolutização do princípio do pequeno, da subjetividade, do privado e da diferença. E isso torna mais problemático o caminho de uma sociedade menos desigual e mais justa. (CURY, 2002, p. 256)

O princípio da igualdade é enumerado sob várias perspectivas na Lei Venezuelana. O documento ressalta que são princípios que respaldam o direito à educação: democracia participativa, responsabilidade social, igualdade entre todos os cidadãos, independência, liberdade, emancipação, valorização e defesa da soberania, formação de uma cultura de paz, justiça social, respeito pelos direitos humanos, prática da igualdade e inclusão, sustentabilidade do desenvolvimento, o direito à igualdade de gênero, fortalecimento da identidade nacional, fidelidade à pátria e integração da América Latina e Caribe.

Como podemos observar, ao associar a integração como um princípio da educação do país, a Venezuela converge com a perspectiva de regionalização da região para além do estímulo ao mercado. A previsão legal no ordenamento jurídico de um país demonstra o compromisso com a integração e com a defesa de um projeto de cooperação regional pautado em princípios de complementaridade mútua na área da educação, o que, certamente, incidirá no desenvolvimento da região e colaborará para a melhoria das condições do povo sul-americano (ALMEIDA, 2015).

Na mesma direção do Uruguai, a Venezuela também advoga, na sua principal Lei educacional, a garantia do direito a uma educação laica. Essas legislações estão em consonância com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual define que “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião”. A laicidade

corresponde ao direito de autonomia individual, liberdade de consciência e de igualdade entre homens.

*Art. 7 - El Estado mantendrá en cualquier circunstancia su carácter laico en materia educativa, preservando su independencia respecto a todas las corrientes y organismos religiosos. Las familias tienen el derecho y la responsabilidad de la educación religiosa de sus hijos e hijas de acuerdo a sus convicciones y de conformidad con la libertad religiosa y de culto. (VENEZUELA, 2009)*

Percebemos que todas as legislações reconhecem os valores da educação escolar. Para isso, reiteram sua condição de formação da cidadania. Os textos legais consideram a criança em sua dignidade de pessoa humana e sujeito pleno de direito à vida, à educação, à saúde, à convivência familiar, cabendo ao Estado, família e sociedade o dever de garantir esses direitos, com absoluta prioridade. Isso significa que compete ao Estado formular políticas, implementar programas e viabilizar recursos que garantam à criança desenvolvimento integral e vida plena, de forma que complemente a ação da família (CURY, 2008).

Elaboramos o Quadro 16, que ilustra a comparação entre os países no tocante aos marcos legais que regulamentam, nos países membros do Mercosul, a obrigatoriedade e gratuidade que, conforme Oliveira (2001), consistem em pilares da garantia e do usufruto do direito à educação.

**Quadro 16 – Direito à educação (obrigatoriedade e gratuidade) nos países do Mercosul**

<b>País</b>	<b>Obrigatoriedade</b>	<b>Gratuidade</b>
Argentina	Lei n. 26.206/ 2006 (artigo 16)	Lei n. 26.206/ 2006 (artigo 16)
Brasil	Sim (artigo n. 208)	Sim (artigo n. 208)
Paraguai	Sim (artigo n. 76)	Sim (artigo n. 76)
Uruguai	Sim (artigo n. 70)	Sim (artigo n. 71)
Venezuela	Sim (artigo n. 102 e 103)	Sim (artigo n. 102)

**Fonte:** Elaboração da própria pesquisadora, com base nas legislações dos referidos países.

Visualizamos que, com exceção da Argentina, todos os demais países mercosulinos asseguram, no texto constitucional, a obrigatoriedade e a gratuidade enquanto princípios do direito à educação básica. Conquanto, ainda que a Constituição Argentina não apresente referências sobre obrigatoriedade e gratuidade da educação, segundo Babinski (2010), esses elementos estão garantidos na legislação infraconstitucional desse país, a Lei n. 26.206/ 2006.

Os países prevêem legalmente a gratuidade e obrigatoriedade da educação, sendo que esse direito está presente nas constituições de Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela e em lei específica, no caso da Argentina. Com isso, apesar da Argentina não ter previsão em constituição, o direito à educação está assegurado. A Venezuela destaca-se com a maior faixa etária com obrigatoriedade de oferta, enquanto o Uruguai se destaca como pioneiro quanto à gratuidade e obrigatoriedade da educação. O Uruguai foi o primeiro país da América a ter uma educação primária universal, gratuita e obrigatória, em 1877. (OLIVEIRA *et al*, 2017, p. 62)

No entender de Oliveira (2001), a obrigatoriedade e a gratuidade são pilares fundamentais na garantia do direito à educação à medida que resguardam a sua função eminentemente social e pública. Nessa vertente, enquanto no Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, esses elementos estão assegurados na normativa máxima do país, a Carta Magna, a Argentina remete essa responsabilidade a outras legislações para legitimar esse direito. No que se refere a essa realidade, Babinski (2010, p. 65) previne que, embora seja eficaz a norma infraconstitucional no atendimento ao “[...] intuito de tutela destes direitos, o fato de não constarem expressamente de um rol constitucional enfraquece a proteção jurídica dispensada”.

Ademais, essa realidade é preocupante na medida em que nos deparamos com a possibilidade da existência tanto de políticas de Estado quanto de Governo para legitimar esse direito, que tem como características, respectivamente, a continuidade e descontinuidade. De acordo com Oliveira (2011, p. 329), considera-se políticas de governo aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna. Já as políticas de Estado “[...] são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instancias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade”.

Com efeito, a gratuidade e a obrigatoriedade da educação na Argentina constituem-se, por sua lacuna no texto constitucional, em um aspecto tênue, o qual pode não se configurar como um instrumento jurídico de controle da atuação estatal nesse campo. A Constituição de Argentina, nesse caso, não atribuiu ao Estado o dever de garantir o direito à educação, mas sim de promover políticas, o que pode representar um prejuízo sob o ponto de vista jurídico, uma vez que os direitos sociais reconhecidos e delineados constitucionalmente dispõem de um maior fortalecimento legal (DUARTE, 2004).

Por outro lado, ainda que seja um limitador a diminuição do arcabouço jurídico que protege o direito à educação na Argentina, o país apresenta, na sua principal legislação educacional, um vasto número de artigos que tratam de inúmeros aspectos não só relacionados à regulamentação da educação, mas, principalmente, como elementos que ampliam o bojo da sua garantia enquanto direito.

A Lei de Educação Nacional da Argentina, assim como a Lei Geral da Educação Paraguáia e Uruguáia, salienta o caráter de desigualdade econômica de sua nação. Logo, compreendem o desafio de assegurar, pela garantia do direito à educação, a inclusão social da sua população que vive em condição de vulnerabilidade. Essa compreensão, tomada como um princípio para a oferta da educação nesses países, demonstra que a legislação está em consonância com o contexto em que se insere, pois os países do continente sul-americanos têm históricos assentados na desigualdade socioeconômica (ALMEIDA, 2015).

Apesar da Lei brasileira não tratar especificamente a temática, o arcabouço legal do país, principalmente a Carta Magna, atribui a mais sólida proteção jurídica ao direito à educação, se compararmos às legislações dos demais países. A Constituição Brasileira confere à educação, conforme Duarte (2004), a aplicação do direito público subjetivo, um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal que certifica o seu titular de poder responsabilizar judicialmente o Estado, caso esse não execute o dever de assisti-lo. Cury (2008) também reitera que se trata de uma proclamação legal e conceitual bastante avançada.

Outro ponto de destaque refere-se à regulamentação da educação como um direito humano nas legislações educacionais venezuelana e uruguáia. Pensar em direitos humanos significa pensar em cidadania. Desse modo, significa associar diretamente o dever do Estado para com a educação em comunhão íntima com garantia da dignidade humana. Podemos inferir que a garantia do direito à educação, enquanto direito humano fundamental, percorre um caminho marcado por lutas que incidiram em legislações que expressaram a responsabilidade do Estado em prover os meios necessários a sua concretização e pela adoção de uma concepção educacional cujo princípio da igualdade é uma referência (DIAS, 2007).

Se a cidadania é fundamento da República, a prevalência dos direitos humanos é um dos princípios de nossas relações internacionais. Portanto, há aqui, à luz da dignidade da pessoa humana, o repúdio a toda e qualquer forma de discriminação e a assinalação de objetivos maiores como a cidadania em nível nacional e os direitos humanos em nível internacional. (CURY, 2004, p. 184)

As legislações desses dois países também normatizam o princípio da laicidade no tocante à garantia do direito à educação. De acordo com Cury (2004), trata-se de um avanço não só do ponto de vista jurídico, mas, sobretudo, social e cultural, pois uma educação que não seja laica tende a estar associada a formas de discriminação e, portanto, pervertem a dignidade inalienável dos seres humanos.

Embora possamos considerar como avanços a garantia da escolaridade obrigatória e gratuita nas legislações dos países do Mercosul, bem como os princípios da laicidade (Uruguai e Venezuela), inclusão social (Argentina, Paraguai e Uruguai) e direitos humanos (Uruguai e Venezuela), é preciso analisar outras prerrogativas legais para compreender se o direito à educação é assistido de condições concretas para sua efetivação. Nesse viés, é imperativo, no âmbito deste estudo, investigar os investimentos que são destinados à educação nos Estados do bloco no bojo das suas respectivas constituições e leis educacionais.

### **5.2.2 Financiamento Educacional**

O financiamento é o principal indicador do esforço de cada governo nacional para expandir a cobertura da oferta, garantir a permanência e a qualidade educacional. A ampliação de investimentos públicos para a educação, em valores reais, tende a potencializar o desenvolvimento econômico e, principalmente, social de uma nação. Por outro lado, a manutenção ou redução pode desencadear uma mudança de prioridades por parte do país, que trará impactos à efetiva concretização do direito à educação (TROJAN, 2010).

A concretização da educação como um bem social, obrigatório e gratuito, garantido constitucionalmente, demandará custeio. Assim, o aporte necessário para a manutenção das instituições de ensino, remuneração e valorização dos profissionais da educação e construção de novas estruturas físicas, ou seja, para subsidiar as políticas educacionais, advêm da própria sociedade, mediante o pagamento de impostos que serão redistribuídos pelo Estado. Os investimentos educacionais devem estar previstos no orçamento<sup>55</sup> a partir das receitas de um

---

<sup>55</sup> “O orçamento é uma fase do planejamento, ou seja, ele é uma lei que orienta a execução dos planos governamentais. Na Lei Orçamentária, devem estar previstas todas as receitas e todas as despesas públicas correspondentes a um ano. Assim, no orçamento, seja da união, do estado, do Distrito Federal ou do município, devem estar previstas todas as fontes de receitas destinadas, por exemplo, à educação (impostos, transferências, salário-educação e outras) e todas as despesas que serão realizadas, compreendendo os gastos com pessoal, material, serviços, obras, equipamentos e outros. Receita é o conjunto dos rendimentos de um estado, de uma entidade ou de uma pessoa, destinados a enfrentar os gastos necessários. A receita pública é composta por receitas correntes e receitas de capital. A receita de impostos consiste na soma de tributos que o Estado exige de pessoas físicas e jurídicas, coercitivamente, sem lhes oferecer uma contraprestação direta e determinada” (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2009, p. 2-3).

país e devem ser classificados de acordo com as normatizações. Porém, o percentual de transferência para a área demandará a normatização de um aparato legal (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2009).

Assim como foi identificado na análise dos princípios referentes à obrigatoriedade e gratuidade da educação, a Carta Magna da Argentina também é bastante lacônica quanto ao tratamento dado ao orçamento educacional. O artigo 75, sobre as atribuições do Congresso, enfatiza que cabe ao parlamento promulgar leis que contenham recursos de proteção mínima para as áreas e as províncias, que, por sua vez, devem reforçá-las nas jurisdições locais, sem alterá-las (ARGENTINA, 1994).

A Lei de Educação Nacional n. 26.206/2006 normatiza que o Estado deve prover o financiamento do Sistema Nacional de Educação a partir de uma regulamentação presente em Lei, com metas definidas para a destinação dos recursos exclusivos à educação no Estado, Províncias e Cidade Autônoma de Buenos Aires, mas que não pode ser menor do que 6% do PIB do país.

*Art. 9 - El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado Del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB). (ARGENTINA, 2006)*

A normativa específica que versa sobre o financiamento da educação na Argentina e também referendada na Lei educacional do país é a Lei nº 26.075 de 2005. Trojan (2010) salienta que o Estado garante o financiamento do Sistema Educacional Nacional e a referida Lei estabelece metas de financiamento, visando regulamentar a responsabilidade do financiamento entre o Estado Nacional, províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires. A Lei de Financiamento Educacional normatizou a redistribuição que cada ente federado deve destinar anualmente para se cumprir o que determina a Lei de Educação Nacional do país, no qual os recursos à educação devem ser equivalentes a 6% do PIB do país.

*Este cumplimiento de la meta global del 6 % del PBI ha permitido avanzar con la ampliación de la cobertura, especialmente en el nivel inicial y en la educación secundaria y en aquellas provincias que habían estado históricamente postergadas como las del Noreste y del Noroeste argentino [...]. De todos modos, lo que resulta indudable es el significativo crecimiento del financiamiento educativo, aun punto tal, que en estos años se da “el mayor nivel de inversión por alumno del que se tenga registro histórico”. (ALESSO, 2016, p. 77-78)*

Alesso (2016) enfatiza que os 6% do PIB assegurados à educação é uma grande conquista, pois representa uma compreensão da importância do investimento educacional. Tanto a Lei Educacional de Educação quanto a de financiamento, sancionaram a responsabilidade do Estado e dos demais entes federados com a educação. A Lei n. 26.075/2005 definiu que o Estado Nacional contribuisse com 30% e os outros entes, com 70%. Ademais, o Estado Nacional assumiu também o financiamento das universidades nacionais, parte do ensino científico-tecnológico e programas de educação básica.

No caso da educação básica, a responsabilidade de cada ente federado no âmbito do financiamento recai, principalmente, sobre as províncias, ao passo que a educação superior é atribuída ao Estado Nacional. Denota-se, então, que os governos provinciais são responsáveis por organizar, supervisionar e financiar as instituições de ensino voltadas para a educação obrigatória, pois é da competência provincial o financiamento da escola pública. Os orçamentos das províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires são oriundos dos recursos arrecadados de impostos nos respectivos territórios provinciais e do percentual que lhes é atribuído via arrecadação pelo Estado Nacional (TROJAN, 2010).

Para Alesso (2016), essas normatizações se configuraram enquanto marcos da educação na última década na Argentina e refletem, em grande parte, o empenho dos movimentos sociais progressistas em um processo de luta que colocou em pauta o debate público sobre a necessidade urgente de o Estado assumir a responsabilidade com a educação e investir substancialmente na área para, assim, assegurar o direito educacional.

*La responsabilidad para el Estado, conmina a redefinir un nuevo presupuesto, más importante que el establecido hace diez años, para que se puedan concretar los nuevos desafíos, como así también los puntos que aún quedan pendientes y por cumplir en la Argentina [...]. De todos modos, la importancia de esta normativa está ya en el hecho de haber sido sancionada como tal, porque si bien desde los orígenes de la legislación argentina se estableció la obligatoriedad de la educación y, por lo tanto la responsabilidad del Estado como garante de su financiamiento, fue recién en el año 2005, durante el gobierno de Néstor Kirchner, que se pudo contar con un marco normativo que fijaba las metas, instrumentos y responsabilidades respectivas para garantizar el derecho social a la educación. (ALESSO, 2016, p. 76-77)*

Ainda que as legislações argentinas regulamentem o financiamento da educação, o fato de esses preceitos não constarem na Carta Magna do país demonstra que carecem de uma proteção por um ordenamento jurídico, cuja sustentação é a Constituição, que tem atrás de si

uma longa história de pleitos, exigências e lutas. “São dimensões obrigatórias a serem respeitadas, sob pena de insegurança jurídica, mesmo que programas de governos possam querer quebrá-las ou atenuar seu âmbito de aplicabilidade” (CURY, 2007, p. 851).

Diferentemente da Argentina, o Brasil instituiu, em sua constituinte, a regulamentação do financiamento educacional. A Carta Magna brasileira, no que concerne à organização e divisão de responsabilidades no provimento financeiro da educação entre os entes federados, estabelece, no artigo 211, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Esse artigo também define que os municípios atuarão no Ensino fundamental e na Educação Infantil; Estados e o Distrito Federal serão responsáveis, prioritariamente, pelo Ensino Fundamental e Médio; e a União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios (BRASIL, 1988).

A organização do financiamento no sistema educacional do Brasil, conforme a Constituição Federal, é caracterizada pela divisão de competências e responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios dos diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais. Essa determinação, que define prioridades do ensino, não veda ou restringe a atuação dos entes federados em outros níveis e etapas da educação brasileira, mas é considerada como um parâmetro para a gestão dos recursos orçamentários (BABINSKI, 2010).

A estrutura legal do financiamento do país é baseada nas competências atribuídas aos seus entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cabe à União aplicar seu orçamento na rede federal de ensino e, também, na transferência de recursos para compor as receitas dos Estados e Municípios. Nesse viés, a normatização do financiamento no país é pautada pelo regime de colaboração (ABRAHÃO, 2005).

O artigo 212 destaca que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida aquela proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Babinski (2010) destaca que é importante fazer a ressalva de que as constituintes estaduais e as leis orgânicas dos municípios poderão estabelecer percentuais maiores de aplicação dos recursos para a educação.

Os recursos para o financiamento educacional no Brasil são oriundos das arrecadações de impostos da sociedade, o que representa que a parcela expressiva das fontes da União, estados, Distrito Federal e Municípios é proveniente do recolhimento tributário. Abrahão (2005) considera que, ao vincular legalmente um percentual para os gastos com a educação mediante o fluxo de receitas, o país assegura uma importante ferramenta jurídica para garantir

a concreta disponibilidade de recursos para o cumprimento da responsabilidade do poder público na garantia do direito à educação.

Cada governante, quando chega ao poder, não pode usar o dinheiro público como bem entender. Para garantir a educação de todas e todos, a Constituição Federal estabelece um mínimo de gastos anuais que União, estados, Distrito Federal e municípios devem destinar às políticas de educação. São as chamadas despesas obrigatórias com o ensino. (RIZZI, GONZALEZ; XIMENES, 2011, p. 43)

O inciso 3º institui que a distribuição dos recursos públicos assegurará a prioridade do atendimento às necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (BRASIL, 1988). Os demais incisos do referido artigo destacam:

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (BRASIL, 1988)

É notório o fato de o texto constitucional salientar que os recursos deverão ser empenhados, prioritariamente, ao ensino obrigatório, vislumbrando a sua universalidade com equidade e qualidade. Além da vinculação de impostos, a Constituição brasileira prevê as seguintes fontes de financiamento da educação: contribuições (salário-educação, renda de loteria, contribuições sobre o lucro e seguridade social); desvinculação de receitas da União; e operações de crédito. Embora se observem diversificadas fontes, a vinculação de impostos ainda constitui a principal fonte de receitas no financiamento da educação obrigatória pública,

tanto por parte da União quanto dos estados, Distrito Federal e municípios (GEMAQUE, 2011).

As reservas constitucionais do financiamento vinculadas à gratuidade no ensino oficial e o universalismo do direito à educação básica e seu caráter obrigatório para as pessoas de quatro a 17 anos, para Cury (2007), não só contêm um horizonte equalizador, como também são viabilizadores das políticas educacionais no país, e que, historicamente, estiveram sempre tendentes a um conservadorismo social.

O artigo 213 expõe que os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em Lei. Além desses dois artigos, a constituinte apresenta, nos incisos do artigo 206, a valorização dos profissionais da educação, questão que está relacionada ao financiamento educacional.

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 1988)

A valorização dos profissionais da educação, assegurada na Carta Magna brasileira, decorreu da regulamentação da Emenda Constitucional n. 53/2006. Esse instrumento jurídico também institui a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que é de natureza contábil e com previsão de duração de 14 anos. O objetivo do fundo consiste em garantir o financiamento do desenvolvimento e da manutenção da educação, bem como a melhoria da valorização dos profissionais envolvidos na educação por todos os entes federados. O artigo n. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>56</sup> da Constituição Federal também dispõe:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios,

---

<sup>56</sup> A Constituição Federal brasileira, do ponto de vista estrutural, contém um preâmbulo, o corpo e um Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A finalidade do ato visa estabelecer regras de transição entre um antigo e um novo ordenamento jurídico, amparado pela proteção constitucional (CANOTILHO, 2003).

proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988)

O Fundeb determina, pois, a distribuição proporcional dos recursos aos Estados e Municípios conforme o número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de educação básica. Sena (2008) esclarece que, um dos avanços expressivos do FUNDEB, que substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), reside, principalmente, na sua abrangência, que contempla, como um mecanismo de financiamento, todas as etapas da educação básica, diferentemente do fundo anterior, que delimitava apenas o Ensino Fundamental enquanto única etapa para a destinação do fundo.

No entender de Castro e Carvalho (2013), a Constituição Federal Brasileira de 1988 e suas conseqüentes emendas não só ampliaram o gasto educacional, mas expandiram a estrutura institucional de competências e responsabilidade compartilhada pela educação obrigatória brasileira entre os entes federados. Todavia, é importante ressaltar que essa expansão não traduz necessariamente a exclusividade dos entes em financiar as ações educacionais. Mesmo com a institucionalização do regime de colaboração, o financiamento educacional depende significativamente do aporte de recursos da união, sobretudo se consideramos as assimetrias de arrecadação entre os estados e municípios brasileiros.

Já a LDB brasileira dispõe de uma sessão específica sobre o financiamento da educação, cujo texto retoma vários pontos estabelecidos na Constituição, conforme se segue: Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I – receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; II – receita de transferências constitucionais e outras transferências; III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV – receita de incentivos fiscais; V – outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Evidencia-se que tanto a Constituição quanto a LDB/1996 definem a previsão de outras fontes de captação de recursos que podem ser destinados à educação, tais como: contribuições sociais, receitas de incentivos fiscais, receita do salário-educação e outras contribuições previstas em lei. Considerando que o financiamento da educação interfere diretamente na garantia do acesso e da gratuidade da educação como um direito, Oliveira, Moraes e Dourado (2009) destacam que, além de definir a educação como um direito e estabelecer a responsabilidade de cada ente federado (União, estados e municípios) na

garantia da oferta da educação básica, a Constituição Federal de 1988 (art. 212) vincula um percentual de recursos específicos que cada ente tem que empenhar na manutenção e desenvolvimento da educação.

Segundo Cury (2007), o regime de colaboração, em que cada ente federativo exerce suas funções próprias e supletivas em ambiente institucional de equilíbrio, ainda está por ser construído e coloca-se como um dos principais desafios na gestão do financiamento da educação brasileira e, conseqüentemente, na garantia e, principalmente, na efetivação do direito à educação.

Embora a legislação brasileira, sobretudo a Constituição Federal, confira maior proteção jurídica ao orçamento educacional, é preciso registrar que, ao final do ano de 2016, o congresso do país aprovou a Emenda Constitucional n. 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Essa normatização instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos públicos e da Seguridade Social da União, que passará a vigorar pelos próximos vinte exercícios financeiros (BRASIL, 2016). Especificamente sobre a educação, a emenda dispõe:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal;

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

"Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias". (BRASIL, 2015)

A referida Emenda Constitucional designa que os recursos destinados à educação pela União entre o período de 2018 a 2036 serão equivalentes aos 18% das receitas de impostos, tendo como referência os apurados em 2017, que só poderão ser alterados anualmente, de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Isso significa que, independente do aumento das receitas de impostos do país, não serão ampliados os recursos para a educação.

Monlevade (2014, p. 66-67), em análise sobre o financiamento da educação no Brasil, esclareceu que a Constituição Federal de 1967 adotou a mesma lógica, ao conservar os percentuais de impostos para a educação dos Estados e Municípios e retirar o dever constitucional da União. O autor esclarece que essa legislação foi contraditória, pois “[...] exatamente quando o governo federal arrecadou as maiores receitas da história, o aumento de encargos financeiros de todas as esferas administrativas foi viabilizado pelo corte na qualidade da educação pública e nos salários de seus profissionais”.

A desvinculação de recursos financeiros representa um grave atentado para as políticas públicas de manutenção e desenvolvimento da educação e, em consequência, para a garantia do direito público subjetivo. Uma nação que priorize a educação jamais pode adotar a estagnação dos recursos enquanto meta para a área, sobretudo em um país que depende do aporte financeiro da União para compensar distorções da arrecadação proveniente das fontes fiscais assimétricas dos seus estados e municípios (MONLEVADE, 2014).

A Constituição Paraguaia estabelece, em seu artigo n. 85, denominado Orçamento Mínimo, que os recursos para a educação não poderão ser inferiores a 20% do total destinado à Administração Central, excluindo, nesse caso, empréstimos e subvenções. A Lei do Orçamento Geral da Nação que define a distribuição dos recursos é aprovada, anualmente, pelo congresso nacional, conforme artigo n. 216 da Carta Magna.

*Art. 85 - Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de la Nación no serán inferiores al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y las donaciones.*  
(PARAGUAI, 1992)

A Lei Geral da Educação do Paraguai n. 1264/1998 regulamenta o financiamento educacional a partir de vários artigos. O artigo n. 4 reitera o princípio constitucional de que o Estado tem a responsabilidade de garantir a toda a população o acesso à educação e que os recursos necessários para prover o funcionamento do Sistema Nacional de Educação serão decorrentes do Orçamento Geral da Nação.

*Art. 4 - El Estado tendrá la responsabilidad de asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades. El sistema educativo nacional será financiado básicamente con recursos del Presupuesto General de la Nación.*  
(PARAGUAI, 1998)

A estrutura de financiamento do sistema educacional está inteiramente relacionada à organização institucional de cada país. É, por conseguinte, essencial considerar a organização política do tipo federal ou unitário e o grau de descentralização dos gastos com a educação. Para tanto, é imprescindível a definição de responsabilidade sobre o financiamento do serviço para cada um dos níveis envolvidos (TROJAN, 2010).

O artigo n. 146 aponta que, além dos aportes do Estado, os governos dos municípios devem destinar recursos à educação em conformidade com as políticas de descentralização e da gestão do orçamento público. Contudo, não há a fixação de percentuais mínimos, o que só ocorre, no âmbito da administração central do país, como previsto na Carta Magna.

No artigo n. 148, há a especificação da priorização dos gastos com a educação, que será dada à parcela social marginalizada, ao setor rural e as regiões de fronteira. “*Art.148- En la asignación de recursos se dará prioridad a la educación de los sectores marginales de la población, al sector rural, a las áreas urbanas marginales y a las zonas fronterizas.*” (PARAGUAI, 1998).

No que concerne à escolaridade obrigatória do Paraguai, é regulamentada, em sua legislação, a prioridade dos recursos públicos para a população marginalizada do país. Essa característica retira do ordenamento do país o viés equitativo da perspectiva de uma educação para todos indistintamente. Denota-se, a partir do pressuposto legal, a ênfase na focalização ao invés da universalização. Como o Paraguai é um país cuja economia é pequena e o grau de desigualdade bastante acentuado, se considerarmos as demais do Mercosul, a determinação do grau de universalização ou focalização das suas políticas estarão diretamente relacionadas à definição das prioridades definidas pelo Estado, como observamos no caso do financiamento educacional (TROJAN, 2010).

Os recursos disponíveis para a implementação de políticas educacionais definem os limites das ações do Estado. Camargo (2003) aponta que, se o foco do sistema público de educação consiste no atendimento a todo e qualquer cidadão gratuitamente, o aporte financeiro necessário deverá ser bem mais amplo do que se a prioridade for atender gratuitamente apenas à população que está em situação de pobreza.

Por outro lado, dado o volume de recursos, quanto mais universalizantes forem os programas, menor o montante que pode ser destinado a cada programa individualmente. Como resultado, o ajuste acaba ocorrendo na qualidade do serviço prestado à população. Como os grupos de renda mais elevada, ao contrário dos grupos de renda mais baixa, têm a opção de pagar pela prestação dos serviços no setor privado, a queda de qualidade acaba sendo uma forma perversa de focalizar os programas sociais nos pobres. Em

outras palavras, dado o volume de recursos, quanto mais focalizados forem os gastos sociais do governo, quanto mais direcionados para os grupos de renda mais baixa, maior o efeito desses gastos na redução do grau de desigualdade na distribuição da renda e na diminuição da pobreza no país. Isso não significa, obviamente, que total focalização seja ideal, do ponto de vista social, pois outros objetivos podem ser considerados de grande importância para a sociedade, como garantir um mínimo de segurança econômica a todos os cidadãos, evitar perda de padrão de vida muito acentuada em situações imprevistas, etc. (CAMARGO, 2003, p. 118)

Ao mesmo tempo em que a legislação paraguaia prevê políticas voltadas para a população marginalizada, a lei educacional do país, conforme artigo n. 67, também assegura recursos para o financiamento das instituições privadas de ensino, o que demonstra a relação público-privada. A transferência, nesse caso, se dará por subsídios ou pelos salários dos professores. Para o incremento dos recursos públicos deverão ser considerados os serviços prestados à comunidade, o nível ou classe de estabelecimento e o valor que é pago pelos usuários.

*Art. 67 - El aporte de la administración del Estado para atender el funcionamiento de las instituciones educativas privadas subvencionadas o los salarios de sus educadores, será contemplado en el Presupuesto General de la Nación. Se tendrán en cuenta la función social que estas instituciones cumplen en su zona de influencia, el nivel o clase de establecimiento, los servicios que prestan a la comunidad y la cuota que perciben de sus usuarios. (PARAGUAI, 1998)*

Sobre o financiamento das instituições privadas de ensino no Paraguai, o artigo n. 150 institui que elas estão isentas de todos os tipos de impostos. As mesmas podem apresentar anualmente, ao Ministério da Educação e Cultura, as solicitações para receberem bolsas de fundos destinadas às pessoas de baixa renda ou excepcionais propriedades intelectuais (PARAGUAI, 1998).

A focalização nos gastos pressupõe que as receitas do Estado não são suficientes para a universalização da oferta educacional gratuita. Logo, ao assumir a execução do financiamento da instituição privada traz questionamentos ao pressuposto da incapacidade de garantia universal do direito à educação. Essa premissa legal, além de demonstrar a contradição referente ao papel do Estado com a educação básica, fortalece a transferência da responsabilidade do serviço público para a iniciativa privada. Assim, a legislação, além de incentivar a responsabilização da educação para as instituições privadas, também legitima essa prerrogativa perante a sociedade. Abrahão (2005) compreende que o Estado, ao alocar recursos públicos à iniciativa privada, deixa de investir nas escolas públicas.

O artigo n. 145 ratifica a previsão da Carta Magna. Segundo ele, não podem ser inferiores a 20% os recursos destinados à educação decorrentes do Orçamento Geral da Nação. O Estado, por esse orçamento, irá prover os recursos necessários para o funcionamento do Ministério da Educação e Cultura e das instituições públicas, bem como para a criação de novos estabelecimentos de ensino, dos subsídios para as instituições privadas e, na medida do possível, para o desenvolvimento educacional sustentável e formação contínua dos professores. Esse texto sintetiza as previsões já firmadas nos demais artigos da referida legislação.

*Art. 145 - La asignación presupuestaria para la educación, en ningún caso podrá ser menor al veinte por ciento del Presupuesto General de Gastos de la Nación. El Estado, por medio de dicho presupuesto, proveerá los bienes y recursos necesarios para:*

- a) el funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la investigación educativa y los demás servicios del Ministerio;*
- b) el funcionamiento, equipamiento, mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educativos públicos;*
- c) la creación de nuevas instituciones educativas públicas;*
- d) el crecimiento vegetativo del sistema educativo nacional en el ámbito de la educación formal, de la no formal y de la refleja;*
- e) las ayudas convenidas a las instituciones privadas, en lo previsto en esta ley; y,*
- f) cuanto sea necesario para el desarrollo educativo sostenible y la actualización permanente de las educadoras y educadores y del sistema educativo nacional en general. (PARAGUAI, 1998)*

Como podemos observar, os recursos para a educação não poderão ser inferiores a 20% do total da administração central e devem constar na Legislação referente ao orçamento nacional, visando, desse modo, assegurar o dever do Estado para com a educação de todos. Os recursos são destinados ao Ministério de Educação e Cultura que os redistribui aos departamentos a partir de ação conjunta com os governos legais. Nesse caso, não há fixação na legislação de percentuais específicos para os departamentos.

A Constituição Uruguaí não regulamenta especificamente quais os investimentos serão reservados à educação, mas salienta, em seu artigo n. 214, que o Orçamento Geral do Estado será definido para o período de governo, ou seja, cinco anos. Portanto, caberá ao executivo, dentro dos primeiros seis meses do seu mandato, encaminhar para a apreciação e aprovação do legislativo, o que resultará na criação da Lei Nacional do Orçamento.

*Art. 214 - El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su*

*período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato. (URUGUAI, 1967)*

No entender de Abrahão (2005), a educação, situada no âmbito das responsabilidades do Poder Público e componente do núcleo central dos direitos humanos e dos sistemas que visam o bem-estar social, deve absorver quantidade significativa de recursos públicos. Esses recursos, além de serem cruciais no oferecimento de condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas que visam o desenvolvimento educacional, dependem de uma proteção normativa ampla. No Uruguai, a não previsão constitucional e a premissa do vínculo orçamentário estar restrito a uma legislação de governo tende a ser um obstáculo ao atendimento das necessidades e demandas da área. É importante também frisar que o país, por ser um Estado unitário, concentra o financiamento educacional no governo central.

Como a legislação Paraguaia, observa-se, no artigo n. 69 da Carta Magna, o incentivo à prestação de serviços educacionais por instituições privadas a partir da exoneração de impostos tanto nacionais, quanto municipais. *“Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios” (URUGUAI, 1967).*

Conforme Babinski (2010), essa garantia constitucional pode ser interpretada como um incentivo à prestação de serviços educacionais pela iniciativa privada. A bonificação pela exoneração de impostos é uma subvenção do Estado pelos serviços das instituições particulares. A legislação, ao permitir que os recursos públicos sejam dirigidos para essas instituições, induz à redução da presença direta do Estado na área social.

Segundo Frigotto e Ciavata (2003), a destinação de recursos para as instituições privadas pode representar, sobretudo, a transferência de responsabilidade pela prestação do bem público que é a educação. O Estado, desse modo, desarticula o patrimônio público e tende a privatizar os serviços públicos, que são direitos sociais do cidadão. O mercado se apresenta como um regulador exclusivo de direitos.

A Lei Geral da Educação Uruguaia n. 18.437/2008 institui, em seu artigo n. 19, que o Estado proverá os recursos necessários para garantir o direito à educação e cumprimento do que é regulamentado na referida lei. Art. 19 – *“El Estado proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación y el cumplimiento de lo establecido en la presente ley” (URUGUAI, 2008).*

Todavia, a referida Lei não especifica quais serão os percentuais destinados à educação, apenas regulamenta, no artigo n. 57, que os recursos da Administração Nacional de Educação Pública (ANEP)<sup>57</sup> serão atribuídos pelas Leis do Orçamento Nacional. A legislação mencionada, no que tange ao Uruguai, consiste na Lei n. 18.719/2010 (Período 2010-2014)<sup>58</sup>. Essa normativa prevê que os recursos serão alocados na ANEP, para que essa entidade seja a responsável pela redistribuição entre os departamentos, bem como para os diversos níveis e modalidades educacionais do país. Ademais, a legislação não fixa valores concretos, mas apresenta previsões orçamentárias que serão direcionadas para as áreas sociais ao longo do período de vigência do governo central (cinco anos), dentre elas, a educação (URUGUAI, 2010).

O financiamento da educação no Uruguai não encontra referência normativa na Constituição do país nem em sua principal lei educacional. Ainda que seja regulamentada em uma lei específica que trata do orçamento geral para o governo, ela estará condicionada à temporalidade de uma gestão, o que pode trazer desdobramentos graves no tocante ao processo de desenvolvimento da área e, sobretudo, para a garantia do direito à educação.

A Constituição Venezuelana normatiza, no artigo n. 103, que toda pessoa tem direito à educação integral permanente e de qualidade. Para tanto, o Estado deve conceder investimentos prioritários em conformidade com as recomendações da Organização das Nações Unidas. O Estado deve criar e manter instituições e serviços suficientemente dotados para garantir acesso, permanência e conclusão no sistema educacional (VENEZUELA, 1999).

Celli (2012, p. 135) aponta que o modelo de financiamento da educação na Venezuela é caracterizado pela centralização na esfera da União, que, por sua vez, além de prover os recursos, concentra o controle do currículo, gestão de pessoas e a administração da educação em geral. *“El prototipo de un sistema de financiamiento centralizado, pues allí una alta proporción de los fondos destinados a la educación es provista y también ejecutada directamente por el gobierno central. Este es el modelo de financiamiento predominante en Venezuela”*.

No artigo n. 167, a Carta Magna Venezuelana institui o Situado constitucional. O Situado corresponde a um montante equivalente ao máximo de 20% do total das receitas ordinárias “[...] estimadas, anualmente, pelo Fisco Nacional, o qual é distribuído entre os

---

<sup>57</sup> A Administração Nacional de Educação Pública (ANEP) é uma entidade autônoma, com personalidade jurídica criada pela Lei nº 15.739 lei de 28 de março de 1985, e opera em conformidade com os artigos 202 e seguintes da Constituição da República e na Lei Geral de Educação.

<sup>58</sup> Embora esteja em vigência a nova Lei do Orçamento Nacional do Uruguai (2015-2019) n. 19.335/2015, o presente trabalho, devido às delimitações periódicas, analisará apenas a Lei do período de 2010-2014.

estados e o Distrito Capital da seguinte forma: 30% em partes iguais e 70% na proporção da população de cada um. Além desse valor, as receitas de impostos também destinam um percentual para a educação” (BRASIL, 2013, p. 101).

*Art. 167 - Son ingresos de los Estados:*

*1. Los procedentes de su patrimonio y de la administración de sus bienes.  
2. Las tasas por el uso de sus bienes y servicios, multas y sanciones, y las que les sean atribuidas.*

*3. El producto de lo recaudado por concepto de venta de especies fiscales.*

*4. Los recursos que les correspondan por concepto de situado constitucional. El situado es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades.*

*En cada ejercicio fiscal, los Estados destinarán a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de situado. A los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.*

*En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del situado.*

*La ley establecerá los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del situado constitucional y de la participación municipal en el mismo;*

*5. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se les asigne por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales. (VENEZUELA, 1999)*

A Lei Orgânica da Educação da Venezuela trata, em seu artigo n. 50, do financiamento educacional, que determina um investimento prioritário de crescimento progressivo anual para a área. Esses recursos devem ser destinados à construção, ampliação, reforma e manutenção dos estabelecimentos de ensino, a equipamentos, serviços e outras necessidades derivadas. O artigo também salienta que, nos serviços escolares, estão inclusos programas de saúde integral, esporte, recreação e cultura.

*Art. 50 - El Estado garantiza una inversión prioritaria de crecimiento progresivo anual para la educación. Esta inversión está orientada hacia la construcción, ampliación, rehabilitación, equipamiento, mantenimiento y sostenimiento de edificaciones escolares integrales contextualizadas en lo geográfico-cultural, así como la dotación de servicios, equipos, herramientas, maquinarias, insumos, programas telemáticos y otras necesidades derivadas de las innovaciones culturales y educativas. Los servicios, equipos e insumos referidos, incluyen los vinculados con los*

*programas de salud integral, deporte, recreación y cultura del Sistema Educativo.* (VENEZUELA, 2009)

No que tange à disponibilidade de recursos financeiros investidos na educação nos países do Mercosul, notamos que os recursos fiscais são as principais fontes de financiamento. Em especial, por serem Estados Unitários, Paraguai e Uruguai dependem, principalmente, da arrecadação de impostos concentradas ao nível do governo central. Identificamos, também, que as legislações argentina, brasileira, paraguaia e venezuelana vinculam um percentual de recursos específicos destinado à educação, o que não é evidenciado nas normativas uruguaias. No entender de Cury (2007), a mola insubstituível que põe em marcha o direito à educação deve ser a ação responsável do Estado e suas obrigações, e como esse direito não pode ser efetivado sem os recursos necessários, é indispensável que esteja consignado, preferencialmente na Lei Maior, à fonte desses investimentos.

Quando se trata de bases do direito à educação, Vieira (2001) destaca que o ponto de partida deve estar, sobretudo, no ordenamento constitucional. No caso uruguaio, ao vincular as garantias do financiamento educacional a uma lei orçamentária anual específica, gera-se uma instabilidade no volume de recursos destinados à educação, tanto para mais quanto para menos. Ademais, como o país não estabelece percentuais mínimos fixados em seu ordenamento legal, o investimento na educação fica vulnerável a políticas de governo.

O aparato legal deve ter como marco a Constituição Federal de um país, que é o principal instrumento jurídico para a construção da normatividade e, conseqüentemente, para a proteção do direito às atividades educativas. O financiamento educacional, ao não ser assistido pelo texto constitucional, tende a ter limites, sobretudo no que tange à vulnerabilidade das legislações, que são alteradas ou suprimidas conforme a temporalidade de um governo (CURY, 2007).

Se, por um lado, não há na Constituição Federal da Argentina, referência ao financiamento educacional, por outro, o país dispõe, além da principal lei educacional, de um marco normativo específico para tratar do orçamento da educação. Tal legislação não ficou vulnerável à transição do governo, pois vigoram há mais de uma década. Ademais, é o único país que assegura, em sua legislação, a vinculação do percentual do PIB como recurso educacional.

A aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB é um indicador de que os recursos que serão aplicados na educação acompanham o ritmo de crescimento da economia do país. É importante fazer o registro que, no Brasil, há também a

previsão legal da vinculação do PIB para a educação. O artigo n. 4 da Emenda Constitucional n. 59/2009 prevê que:

Art. 214 - A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:  
VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 2009)

Contudo, no caso do Brasil, a referida regulamentação assegura que a aplicação de recursos públicos como proporção do PIB se configura como uma meta do seu respectivo Plano Nacional de Educação. Por sua vez, o plano em vigência no país pelo período de 2014-2024, instituído pela Lei n. 13.005/2014, definiu como meta 20 a ampliação do investimento público na área, de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência da referida legislação e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB no final do decênio (BRASIL, 2014).

Embora o Plano Nacional de Educação do Brasil seja amparado por lei e tenha vigência decenal, o que representa uma política pública de Estado, ele se configura como diretrizes para a orientação da definição das políticas educacionais. Assim, dependerá de outras leis para a sua execução, diferente do que ocorre no caso da regulamentação argentina. No âmbito do Brasil, o alcance da meta estabelecida no seu respectivo plano educacional referente à proporção do PIB esbarra nos limites orçamentários delimitados pela Emenda Constitucional n. 95/2016 para os próximos vinte anos.

Na legislação brasileira e argentina, além dos compromissos normativos há, também, a divisão de responsabilidades entre os entes federados a partir da definição de um percentual orçamentário, próprias da vinculação de impostos para o financiamento da educação. Na legislação do Paraguai, Uruguai e Venezuela as competências referentes ao financiamento educacional estão, estritamente, vinculadas ao governo central.

No caso paraguaio e uruguaio, essa condição ocorre em função da própria estrutura político-administrativa, pois são Estados Unitários. Já a Venezuela, embora tenha o federalismo enquanto organização de Estado, não dispõe, no seu marco regulatório legal, a previsão de descentralização da gestão e de responsabilização para os demais entes federados. Celli (2012) esclarece que, na Venezuela, o governo central é o responsável por prover os recursos, que serão executados pelos governos subnacionais.

Uruguai e Paraguai, em seus marcos regulatórios, incentivam a prestação de serviços educacionais por instituições privadas. No Paraguai, além da exoneração de tributos para estas instituições, há a previsão legal da destinação do orçamento público para as instituições de ensino particulares. Para Fernandes, Brito e Peroni (2012), o financiamento educacional, ao mesmo tempo em que representa possibilidades ou limites para a concretização do direito à educação, desvela, também, os liames que assolam as relações entre o público e o privado. Essa relação revela, principalmente, as contradições no que tange às prioridades do Estado. Historicamente, os Estados que injetam recursos públicos no setor privado educacional tendem a administrar o setor com escassez de recursos, impactando, diretamente, a garantia do direito a uma educação pública e gratuita.

Percebe-se que, em termos de regulamentação do financiamento educacional na Venezuela e Uruguai, as legislações apontam para a ausência de normativas específicas que digam respeito à organização e à forma de distribuição dos recursos destinados à educação. Assim, o financiamento da educação nesses países, no âmbito legislativo, carece de uma maior proteção institucional para garantir o direito à educação.

A proteção institucional da garantia do direito à educação também está intimamente atrelada à organização dos sistemas de ensino no país. Dourado (2013) enfatiza que a estruturação de um sistema educacional representa uma grande conquista para a educação e traz desdobramentos diretos para a efetivação desse direito. Assim sendo, a seguir, veremos como são organizados os sistemas educacionais dos países membros do Mercosul.

### **5.2.3 Organização dos sistemas de ensino**

Sistema de Ensino, segundo Sarmiento (2005), compreende um conjunto de instituições de ensino (Públicas e Privadas) de diferentes níveis e modalidades de educação, bem como de órgãos educacionais, administrativos e normativos distintos, mas, ao mesmo tempo, interdependentes, que interagem entre si com unidade. É articulado por fins em comum e respaldado por normas elaboradas pelo órgão competente, que visam ao desenvolvimento do processo educativo em um país.

Oliveira, Moraes e Dourado (2009) ressaltam que um sistema de ensino consiste em um conjunto de elementos materiais (instituições de ensino) e ideais (leis e normas que regem as instituições educacionais). Saviani (1999) destaca três condições básicas para que haja um sistema de ensino: a) conhecimento dos problemas educacionais de uma situação histórico-geográfica específica; b) conhecimento das bases da realidade social, política, cultural,

religiosa etc. e; c) uma teoria da educação para dar significado humano à tarefa de integrar os problemas e o conhecimento, indicando os objetivos e os meios para uma atividade coletiva intencional.

Ainda de acordo com Saviani (1999), a terminologia “sistema” relacionada à educação é empregada, muitas vezes, de forma equivocada. Por isso, para o autor, é importante, como ponto de partida, compreender a educação enquanto um fenômeno inerente à realidade das sociedades e da condição humana. Na vertente assistemática, ela é indiferenciada. Nesse caso, não há distinção entre ensino, escola, graus, ramos, padrões, métodos etc.

Por outro lado, quando há a intervenção, o fenômeno educacional demanda da institucionalização mediante o sistema que irá regulamentar a concepção, os valores e as finalidades preconizadas para o processo educacional. Trata-se das bases que definem critérios de orientação dos elementos que integram a ação educativa. Desse modo, é preciso fazer determinadas distinções que fazem parte dessa lógica organizacional: ensino (como transmissão de conhecimentos e habilidades), escolas (como locais especialmente preparados para as atividades educativas), articulação vertical e horizontal (graus e ramos) etc. Com base nesses critérios, pode-se classificar o sistema educacional a partir das seguintes perspectivas:

- a) do ponto de vista da entidade administrativa, o *sistema educacional* pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular etc.;
- b) do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado ou livre;
- c) do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio, superior;
- d) do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum ou especial;
- e) do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semi-especializado ou especializado;
- f) do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola etc. [...] O conceito de sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes). (SAVIANI, 1999, p. 120 – 121, grifo do autor)

Assim sendo, o autor define sistema como uma atividade sistematizada, que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, desse modo, uma ordenação articulada dos inúmeros elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população a que se destina. Supõe, portanto, o planejamento. “Sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, as exigências de

intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano” (SAVIANI, 1999, p. 120).

Nessa vertente, é relevante compreendermos como são organizados os sistemas de ensino dos países membros do Mercosul, para interpretar as semelhanças e diferenças que possibilitam uma análise dos limites e perspectivas da efetivação do direito à educação. Para tanto, a referência será a concepção de Saviani (1999) sobre sistemas a partir dos seguintes aspectos: entidade administrativa (Federal, Estadual, Municipal, particular e etc.); do padrão (Oficial, oficializado ou livre) e do grau de ensino (Primário, Médio, Superior e/ou termos equivalentes).

A República argentina é composta por 23 províncias e a cidade autônoma de Buenos Aires, sua capital. Essa organização político-administrativa é regida por um sistema federalizado, conforme instituído na constituição do país (ARGENTINA, 1994). O federalismo representa uma forma de organização do Estado que, segundo Tsebelis (2009), envolve um número maior de atores no processo decisório em virtude da autonomia política subnacional e a representação dos estados/províncias no legislativo nacional. A estrutura dos governos baseia-se na descentralização da autoridade política e dos recursos orçamentários que migram do controle dos governos centrais para os subnacionais.

A descentralização é frequentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia. Os esforços para definir e medir a descentralização concentraram-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e da gestão de políticas. (RODDEN, 2005, p. 10)

Nessa vertente, a Constituição Argentina destaca, em seu artigo 5º, que as províncias devem regulamentar suas respectivas constituintes no âmbito do sistema republicano e assegurar a administração da justiça, do regime municipal e da educação primária. Para isso, o governo federal deverá garantir as condições plenas para o exercício das instituições em cada província.

*Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. (ARGENTINA, 1994)*

A constituinte da Argentina estabeleceu às províncias, desse modo, os poderes não delegados ao governo nacional. Essas unidades federativas detêm a competência remanescente ou residual para legislar, podendo definir suas respectivas constituições, criando suas próprias instituições e definir legislações específicas voltadas para as áreas sociais, dentre elas, a educação (BARRIENTOS, 2009).

Por outro lado, na Argentina, embora os entes federados sejam de natureza nacional, provincial e municipal, em que as províncias são equivalentes aos estados brasileiros, os municípios não dispõem das mesmas competências educacionais específicas, pois não são instituídos como entes federados autônomos (BRAHIM; ARAÚJO, 2014).

Nos artigos 5º e 6º da Lei de Educação Nacional n. 26.206/2006, destacam-se a organização e as responsabilidades dos federados no país para com a educação. Nesse viés, o Estado Nacional é quem define as diretrizes das políticas educacionais no âmbito da estruturação de uma unidade. Isso não implica em deixar de reconhecer as particularidades regionais das províncias, que deverão definir suas distintas normativas educacionais de acordo com suas respectivas realidades e necessidades, porém, devem estar em consonância com os pressupostos comuns estabelecidos pelo Estado Nacional para todo o país (ARGENTINA, 2006).

*Art. 5º- El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales.*

*Art. 6º- El Estado garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender. Son responsables de las acciones educativas el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos fijados por el artículo 4º de esta ley; los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad; y la familia, como agente natural y primario. (ARGENTINA, 2006)*

A perspectiva da unidade da organização educacional da Argentina é respaldada pela institucionalização de um Sistema Nacional de Educação. A normatização desse Sistema é assegurada em um capítulo da Lei de Educação Nacional n. 26.206/2006. Essa legislação prevê que competem ao Estado Nacional, Províncias e da Cidade Autônoma da Buenos Aires a responsabilidade pelo planejamento, organização, supervisão e financiamento do Sistema Educativo do país, bem como do reconhecimento, autorização e fiscalização das instituições de ensino públicos, filantrópicas e privadas.

Frente a essa perspectiva, a Lei Argentina define que o Sistema Nacional de Educação é o conjunto organizado de serviços e atividades educacionais regulados pelo estado e que

permitem o exercício do direito à educação. Eles integram serviços educacionais de gerenciamento de estado e a gestão cooperativa privada e gestão social de todas as jurisdições do país, cobrindo os diferentes níveis, ciclos e modalidades da educação.

*Art. 14 - El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.*

*Art. 14 - El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada em todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan. (ARGENTINA, 2006)*

Denota-se a compreensão, no tocante à referida lei, da relação entre a organização de um sistema nacional com a efetivação do direito à educação. A consolidação de um Sistema Nacional de Educação representa a ação sistematizada das instituições educacionais de um país, o que significa uma ação intencional conforme objetivos previamente formulados (SAVIANI, 2010). Essa compreensão demonstra o compromisso da Argentina, no âmbito jurídico, com a estruturação unificada da educação no país como uma condição para a materialização do direito educacional.

Desse modo, a estrutura do Sistema Educacional do país compreende quatro níveis: a educação inicial, a educação primária, a educação secundária e a educacional superior, além das oito modalidades educacionais: Educação técnico-profissional; Educação especial; Educação de Jovens e Adultos; Educação Artística; Educação intercultural Bilingue; Educação Rural; Educação em Contextos de Privação de Liberdade; Educação Domiciliar e Hospitalar, conforme Quadro 17.

**Quadro 17 – Estrutura sistema de ensino da Argentina**

<b>Níveis de Ensino</b>	<b>Ciclos</b>	<b>Idade dos Alunos</b>	<b>Modalidades</b>
Educação Inicial	Maternal	45 dias a 02 anos	Educação técnico-profissional; Educação especial; Educação de Jovens e Adultos; Educação Artística; Educação intercultural Bilingue;
	Infantil	03 a 05 anos	
Educação Geral Básica (EGB)	EGB 1	06 a 08 anos	
	EGB 2	09 a 11 anos	
Educação Secundária	Básica	12 a 14 anos	
	Polimodal	15 a 17 anos	

Educação Superior	Universitária e Pós-Graduação	A partir de 18 anos	Educação Rural; Educação em Contextos de Privação de Liberdade; Educação Domiciliar e Hospitalar
-------------------	-------------------------------	---------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fonte:** Elaboração própria com base em Argentina (2006).

Sobre a estrutura da educação básica argentina, a Lei de Educação Nacional n. 26.206/2006 define a educação inicial como uma unidade pedagógica e compreende as crianças de 45 dias até os cinco anos de idade, sendo este último obrigatório. A educação inicial é dividida em dois ciclos: os jardins maternos, para as crianças de 45 dias até os dois anos de idade, e os jardins infantis, para os de três a cinco anos. A educação primária é obrigatória e constitui uma unidade pedagógica organizativa destinada à formação das crianças a partir dos seis anos de idade. O ensino secundário é obrigatório e trata-se de uma unidade pedagógica e organizacional destinada aos adolescentes e jovens que têm conhecimento de nível de educação primária. Na Argentina, as etapas da educação básica são denominadas de unidade pedagógica (ARGENTINA, 2006).

A legislação da Argentina reforçou a presença do Estado Nacional no tocante à definição de um marco legal e das diretrizes para as políticas educacionais, assim como estabeleceu uma estruturação unificada do sistema educativo do país, sendo a educação inicial, primária e secundária de responsabilidade das províncias e Cidade Autônoma de Buenos Aires. Por outro lado, ressaltou a obrigação, em conjunto, de todos os entes federados na universalização do atendimento escolar das crianças de quatro anos. Ademais, instituiu que o Estado Nacional tem a incumbência de criar e financiar as universidades públicas (ARGENTINA, 2006).

Observamos que a legislação argentina organizou a estruturação educacional a partir da institucionalização de um sistema unificado de ensino e definiu os princípios, objetivos e fins de sua respectiva política educacional nacional, bem como as competências dos entes federados referente aos seus níveis educacionais. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 sofreu alterações a partir de Emendas no tocante ao tema.

É importante enfatizar, inicialmente, que assim como a Argentina, a organização político-administrativa do Estado Brasileiro é constituída pela federação. Para Arretche (2002), o Estado Federado apresenta a distribuição interdependente político-administrativa. O

Estado é dividido verticalmente, de modo que os distintos níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território.

Além da relação de interdependência, o federalismo tem como pressuposto uma organização territorial e política que visa garantir, pela via democrática, a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo em que esteja assegurada a integridade do Estado nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades regionais. Portanto, a federação é uma forma de Estado regida pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais e desiguais (ARAUJO, 2010).

Tratar da organização federativa da educação brasileira, portanto, implica aprofundar a discussão sobre a legislação em vigência para o relacionamento entre os entes federados. No artigo 211 da Carta Magna brasileira, é assegurado que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Assim sendo, a organização da educação nacional, conforme o evidenciado, reflete a organização federativa do País e pressupõe o funcionamento de sistemas de ensino distintos: sistema federal, sistema estadual e do Distrito Federal, e sistema municipal.

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios<sup>59</sup>; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil<sup>60</sup>; § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio<sup>61</sup>; § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório<sup>62</sup>; § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular<sup>63</sup>. (BRASIL, 1988)

Assim, a Constituição Federal delinea, objetivamente, as bases da República Federativa do Brasil, ao afirmar que: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Essa união indissolúvel entre os entes federados se efetiva, segundo Dourado (2013), na complexa relação de coordenação e autonomia, para

---

<sup>59</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

<sup>60</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

<sup>61</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.

<sup>62</sup> Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

<sup>63</sup> Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

garantir a todos os direitos sociais, entre eles, a educação. O autor também destaca que o federalismo brasileiro apresenta uma tipologia inédita e diferente da Argentina, ao incluir os municípios com prerrogativas autônomas para a organização político-administrativa.

Os dispositivos constitucionais vão tecendo, desse modo, a dinâmica basilar do federalismo brasileiro e a necessidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados, que, a despeito de gozarem de autonomia, contam com competências privativas, comuns e concorrentes, que não os descaracterizam, mas que devem se efetivar por meio de relações de cooperação, onde a dinâmica nacional de garantia de direitos se firma como diretriz. Esta, por sua vez, não secundariza a singularidade da ação dos entes federados, mas, ao contrário, fortalece tais ações, a partir de parâmetros nacionais de garantia dos direitos e do bem-estar nacional. (DOURADO, 2013, p. 767)

A LDB/1996 retoma os princípios de organização de sistema de ensino definidos pela Constituição Federal e apresenta mais detalhadamente as especificidades de cada ente federado, definindo a organização da educação em: educação básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; educação superior e as modalidades educacionais: Educação de jovens e adultos, Educação Especial e Educação Profissional (BRASIL, 1996). O Quadro 18 ilustra a respectiva estruturação da educação brasileira.

**Quadro 18 – Estrutura sistema de ensino do Brasil**

<b>Níveis de Ensino</b>	<b>Ciclos</b>	<b>Idade dos Alunos</b>	<b>Modalidades</b>
Educação Infantil	Creche	Até 03 anos	Educação de jovens e adultos; Educação Especial; Educação Profissional.
	Pré-escola	03 a 05 anos	
Ensino Fundamental	Anos iniciais	06 a 10 anos	
	Anos finais	11 a 14 anos	
Ensino Médio	-	15 a 17 anos	
Educação Superior	Universitária e Pós-Graduação	A partir de 18 anos	

**Fonte:** Elaboração própria com base em Brasil (1996).

A educação escolar brasileira, conforme artigo n. 21 da sua Lei de Diretrizes e Bases, é composta por dois níveis: a educação básica e o ensino superior. A educação básica, por sua vez, é dividida por etapas: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. A educação infantil é ofertada em instituições de ensino para crianças de zero a cinco anos. O

ensino fundamental possui duração de nove anos, com o ingresso da criança a partir dos seis anos de idade e está dividido em anos iniciais e finais. Já o ensino médio tem duração mínima de três anos (BRASIL, 1996).

O desenho jurídico da organização educacional brasileira se caracteriza pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, os estados e municípios. Segundo Vieira (2001), essa estruturação obedece à mesma configuração político-administrativa da República que se fundamenta pelo federalismo e prevê a descentralização normativa e executiva conforme os termos do artigo n. 18 da Carta Magna do país.

Para Cruz (2012), a divisão de responsabilidades entre os entes federados no Brasil, como expressada na Constituição Federal e também na Lei de Diretrizes e Bases do país, remete ao reconhecimento da ausência da sistematização de um sistema nacional de educação articulado para garantir uma organicidade à oferta do serviço educacional. Assim, embora a legislação brasileira defina a organização político-administrativa da educação fundamentada no federalismo e na descentralização das competências pelos níveis de ensino para cada ente federado, o país não dispõe da regulamentação de um sistema nacional de educação ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento de responsabilidades.

Instituir o sistema nacional de educação constitui em um marco regulatório para o país e pode contribuir para a coordenação federativa em educação, sob as bases de um federalismo cooperativo na educação do país. Essa demanda está prevista na legislação infraconstitucional que regulamentou o Plano Nacional de Educação, a Lei n. 13.005/2014, que em seu artigo 13º, definiu que o poder público deverá instituir, em normativa específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Araujo (2012) adverte que a falta de regulamentação de um regime de colaboração na área educacional como um sistema torna a tarefa de formulação, e posterior implementação de um Plano Nacional de Educação, ainda mais complexa. Independente desta lacuna, coordenar um sistema unificado a partir da articulação de 5570 municípios, 26 estados, um Distrito Federal e a União, por si só, envolve muitas variáveis e enormes dificuldades operacionais, exigindo um nível de trabalho conjunto ainda inexistente no Brasil.

Resulta das legislações brasileiras a ênfase no processo de descentralização, todavia, essa forma de organização não indica, necessariamente, a efetivação de um sistema plenamente descentralizado. “A efetiva descentralização vem-se constituindo em um grande desafio, visando à consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e à

democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais” (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2009, p. 02).

Assim, o Estado Brasileiro precisa definir e garantir as diretrizes e bases para a(s) lei(s) complementar(es) em consonância ao cumprimento do artigo 13 da Lei n. 13.005/2014. Nessa ótica, a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, compreendido como política de Estado, deve direcionar a garantia do direito à educação, envolvendo as diferentes esferas de governo e os sistemas de ensino no atendimento à população, em todos os níveis, etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, em que haja organicidade entre a capacidade financeira e as respectivas responsabilidades de cada ente federado, sem prejuízo das competências comuns e supletivas, tendo por eixo um regime de colaboração articulado e unificado (ABICALIL, 2016).

Se o sistema pode ser definido como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, conclui-se que o Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país. (SAVIANI, 2010, p. 381)

A Constituição Federal do Paraguai atribui como responsáveis pela educação a sociedade, em particular a família, o município e o Estado. O artigo n. 76 da Carta Magna do país, além de ressaltar que a educação básica é obrigatória e que o Estado deve promovê-la, bem como a educação secundária, técnica, agrícola, industrial e de ensino superior, registra que a organização do sistema de ensino é responsabilidade essencial do Estado, com a participação de diferentes comunidades educativas. Esse sistema irá abranger os setores público e privado, tanto no nível formal quanto informal (PARAGUAI, 1992).

O texto constitucional ainda estabelece as competências do governo departamental e dos municípios. O artigo n. 163 prevê a coordenação das ações dos departamentos em consonância com as atividades do governo central no que tange à saúde e à educação. O artigo n. 168, por sua vez, regulamenta que os municípios do país dispõem da atribuição da livre gestão da educação (PARAGUAI, 1992).

Embora a Carta Magna do país delimite responsabilidades aos departamentos e municípios, a organização, financiamento e avaliação do sistema de ensino no Paraguai são incumbências do Estado. A centralização das competências educacionais para o Estado contrasta com a perspectiva constitucional que, em seu artigo primeiro, define que o país é um

Estado Unitário Descentralizado. Podemos depreender, conforme Trojan (2010), que a legislação que versa sobre a educação do Paraguai demonstra uma perspectiva de descentralização administrativa, ou seja, de distribuição da execução das decisões políticas tomadas pelo governo central.

A Lei Geral da Educação n. 1.264/1998 regulamenta o sistema educacional do país e seus respectivos objetivos. A referida lei também estabelece, em seus artigos n. 5 e 6, que o sistema educacional paraguaio definirá as diretrizes curriculares básicas voltadas à educação básica e as modalidades de ensino, e destaca que o Estado promoverá a descentralização dos serviços educacionais públicas.

*Art. 5 - A través del sistema educativo nacional se establecerá un diseño curricular básico, que posibilite la elaboración de proyectos curriculares diversos y ajustados a las modalidades, características y necesidades de cada caso.*

*Art. 6 - El Estado impulsará la descentralización de los servicios educativos públicos de gestión oficial. (PARAGUAI, 1998)*

Ainda que o artigo n. 6 enfatize a previsão da adoção de uma política de favorecimento à descentralização dos serviços educacionais para as autoridades locais, o sistema nacional de educação do Paraguai é centralizado no que se refere à tomada de decisões, ao financiamento, à avaliação, à gestão e a sua respectiva operacionalização (TROJAN, 2010).

O artigo n. 12 reitera as premissas regulamentadas na Constituição paraguaia da responsabilidade do Estado com a organização do sistema nacional. Já o artigo n. 27 define a estruturação formal da educação do país em três níveis: o primeiro compreende a educação inicial e educação escolar básica, que é obrigatória; o segundo contempla a educação média e o terceiro, a educação superior (PARAGUAI, 1998). O Quadro 19 ilustra a referida organização.

*Art. 12 - La organización del sistema educativo nacional es responsabilidad del Estado, con la participación según niveles de responsabilidad de las distintas comunidades educativas. Este sistema abarca a los sectores público y privado, así como al ámbito escolar y extraescolar [...].*

*Art. 27 - La educación formal se estructura en tres niveles: El primer nivel comprenderá la educación inicial y la educación escolar básica; el segundo nivel, la educación media; el tercer nivel, la educación superior. (PARAGUAI, 1998)*

**Quadro 19 – Estrutura sistema de ensino do Paraguai**

<b>Níveis de Ensino</b>	<b>Ciclos</b>	<b>Idade dos Alunos</b>	<b>Modalidades</b>
Educação Inicial	Maternal	0 a 03 anos	Educação básica geral e continuada; Educação para grupos étnicos, Educação camponesa e rural; Educação para pessoas com limitações e com capacidades excepcionais; Educação para a reabilitação social; Educação militar e policial; Educação para religiosos
	Infantil	03 a 04 anos	
	Pre-escolar	05 anos	
Educação Escolar Básica	Primeiro ciclo	06 a 08 anos	
	Segundo ciclo	09 a 11 anos	
	Terceiro ciclo	12 a 14 anos	
Educação Média	Bacharelado científico e técnico	14 a 17 anos	
Educação Superior	Universitária e Pós-Graduação	A partir de 18 anos	

**Fonte:** Elaboração própria com base em Paraguai (1998).

A educação inicial do Paraguai compreende três ciclos – maternal, infantil e pré-escolar – e é voltado para as crianças de zero a cinco anos. Já a educação escolar básica do país contempla nove graus e é dividida em três ciclos de três anos de período. A formação da educação média ocorre em um único ciclo com três anos de duração e voltada para as opções de bacharelado científico e técnico profissionalizante (PARAGUAI, 1998).

Além dos três níveis, o sistema paraguaio também regulamenta a pós-graduação e as seguintes modalidades educacionais: a Educação básica geral e continuada; Educação para grupos étnicos, Educação camponesa e rural; Educação para pessoas com limitações e com capacidades excepcionais; Educação para a reabilitação social; Educação militar e policial; Educação para religiosos (PARAGUAI, 1998).

Segundo Molinier (2014, p. 17), os instrumentos legais do Paraguai (Constituição de 1992 e da Lei Geral da Educação de 1998) foram marcos institucionais que regulamentaram a histórica reivindicação de um sistema nacional de educação unificado como a base para um projeto democrático voltado para assegurar o direito à educação. *“El marco normativo nacional paraguayo para asegurar el cumplimiento del derecho a la educación, consagrado constitucionalmente y canalizado con diferentes instrumentos jurídico-institucionales como base de un proyecto democrático posible”*.

A Carta Magna do Uruguai define, no artigo n. 202, que o Ensino Superior Público, secundário, primário, normal, industrial e artístico serão regidos por um ou mais Conselhos Autônomos Administrativos. As entidades públicas serão ouvidas pelo conselho na elaboração das leis relacionadas aos seus serviços. Cabe à lei infraconstitucional assegurar a coordenação do ensino.

*Art. 202 - La Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos.*

*Los demás servicios docentes del Estado, también estarán a cargo de Consejos Directivos Autónomos, cuando la ley lo determine por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.*

*Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan.*

*La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza. (URUGUAI, 1967)*

O conselho autônomo administrativo uruguaio destinado à educação é a Administração Nacional de Educação Pública (ANEP), ente autônomo com personalidade jurídica e responsável pela elaboração das políticas educacionais dos diferentes níveis de ensino conforme os princípios gerais dispostos na Lei Geral da Educação. Na consecução de seus objetivos, constam as atividades realizadas pelo Conselho Diretivo Central e os Conselhos Específicos para cada nível de ensino do país (BABINSKI, 2010).

Rosenbaum (2014) esclarece que a Administração Nacional de Educação Pública (ANEP) é um órgão estatal e tem a responsabilidade de planejar, administrar e gerir o sistema educacional Uruguaio público nos níveis da educação inicial, primária, média, técnica e formação terciária superior. O órgão também tem a competência de regulamentar o funcionamento das instituições privadas dos mesmos níveis.

Quanto às definições das competências dos departamentos, a Constituição Uruguaia determina, em seu artigo n. 202, que os governos departamentais podem atuar em consonância com outros e com o poder executivo, bem como com as entidades autônomas do país. Os departamentos executam de forma descentralizada a organização e prestação de serviços públicos e atividades próprias ou comuns, tanto em seus respectivos territórios e em forma regional ou interdepartamental (URUGUAI, 1967).

Quanto aos municípios, até 2009, o país organizava sua estrutura estatal pelo governo central e os 19 departamentos. Esse quadro foi alterado a partir da aprovação da Lei n. 18.567/2009 denominada “Lei de Descentralização Política e Participação Cidadã”, que

modificou a estrutura estatal, instituindo o município, que passou a ser o terceiro nível de governo e de administração do país. A lei infraconstitucional prevê, em seu artigo n. 12, que cabe aos governos municipais “*Colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales cuando así se haya acordado entre el Gobierno Departamental y el Poder Ejecutivo*” (URUGUAI, 2009).

Barreto (2012, p. 287) esclarece que essa legislação representa um marco histórico no caminho da constituição de um Estado Descentralizado e com mais autonomia nos níveis governamentais. Todavia, por se tratar de uma implantação legal recente, há várias dúvidas referentes “[...] aos poderes, às competências, à efetiva autonomia dos municípios, bem como ao modo como eles poderão cumprir suas obrigações e relacionar-se política e institucionalmente com as demais instâncias, especialmente o Intendente, ao qual estão diretamente vinculados”.

A Constituição do Uruguai, assim como a da Argentina, é bastante sucinta a respeito dos marcos regulatórios educacionais. Babinski (2010) salienta que, ao longo do texto constitucional do país, o tema da educação é abordado em apenas sete artigos, não dispõe de um capítulo específico e estão salpicados ao longo do corpo da Carta Magna. Assim sendo, cabe à legislação infraconstitucional tratar do tema com maior amplitude, bem como definir princípios e diretrizes para a organização da educação nacional.

A Lei Geral da Educação Uruguia n. 18.437/2008 define, no artigo n. 20, que o Sistema Nacional de Educação consiste em um conjunto de propostas educacionais integradas e articuladas para todas as pessoas ao longo da vida. O artigo n. 21 trata da organização da educação formal do país, que é estruturada por níveis e modalidades (Educação rural; Educação de jovens e adultos; Educação de pessoas com deficiência e Educação à distância) que compõem as diferentes fases do processo educativo, garantindo a sua unidade e a continuidade. Os níveis são: educação inicial, educação primária, educação média básica, educação média superior, educação terciária e pós-graduação, conforme artigo n. 22 (URUGUAI, 2008).

O Quadro 20 ilustra a estruturação da educação uruguia. No que refere à educação básica, a educação infantil está voltada para crianças de três, quatro e cinco anos. No caso da educação primária, contempla crianças de seis a 11 anos. A educação média básica abarcará o ciclo de ensino pós-primário imediato para crianças de 12 a 14 anos. A etapa subsequente compreende a educação média superior que contemplará adolescente de 15 a 17 anos. Essa etapa oferecerá três categorias de ensino: educação geral, que permitirá a continuidade no ensino superior (escolas gerais elevadas); tecnologia, que irá manter o ensino superior e

emprego (escolas secundárias e tecnológicas); e formação técnica e profissional, que será voltada, principalmente, para a colocação no mercado de trabalho (URUGUAI, 2008).

**Quadro 20 – Estrutura sistema de ensino do Uruguai**

Níveis de Ensino	Ciclos	Idade dos Alunos	Modalidades
Educação Inicial	—	03 a 05 anos	Educação rural; Educação de jovens e adultos; Educação de pessoas com deficiência; Educação à distância.
Educação Primária	—	06 a 11 anos	
Educação Média Básica	—	12 a 14 anos	
Educação Média Superior	Educação Geral, Educação Tecnológica e Formação Técnica-profissional	15 a 17 anos	
Educação Terciária	Universitária e Tecnólogo superior	A partir de 18 anos	
Pós-Graduação	—	—	

**Fonte:** Elaboração própria com base em Uruguai (2008).

No Uruguai, o Sistema Nacional de Educação é centralizado em consonância com a estrutura político-administrativa da condição de ser um Estado Unitário. Sobre os órgãos do Sistema do país, a Lei Geral da Educação Uruguia n. 18.437/2008 define, em seu artigo n. 43, que a Comissão Nacional de Educação tem a natureza de deliberação sobre as políticas educacionais e terá caráter de assessoramento e de consulta para promover as articulações das políticas educativas com outras políticas públicas; integrar comissões de assessoramento e de coordenação de temas vinculados à referida lei e outras normas da matéria educativa, e propiciar conferências, congressos e fóruns sobre tema relacionados à área (URUGUAI, 2008).

A referida Comissão dispõe de autonomia para definir suas próprias regras de funcionamento e o Ministério da Educação e Cultura garantirá apoio administrativo, organizacional, técnico e orçamento exigidos pela Comissão para cumprir as suas tarefas, conforme previsão legal do artigo n. 42 da Lei Geral da Educação do país (URUGUAI, 2008). O artigo também destaca quais os membros compõem a comissão:

*Artículo 42. (De la Comisión Nacional de Educación. Integración).- Créase la Comisión Nacional de Educación, que se identificará con la sigla COMINE y estará integrada por:*

- a) *Los miembros de la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública.*
- b) *Los Directores Generales de los Consejos de Educación integrantes de la Administración Nacional de Educación Pública.*
- c) *La máxima autoridad del Instituto Universitario de Educación.*
- d) *El Presidente del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.*
- e) *Dos representantes de la educación privada inicial, primaria, media y técnico profesional.*
- f) *Un representante de la educación universitaria privada.*
- g) *Un representante de los trabajadores.*
- h) *Un representante de los trabajadores de la educación.*
- i) *Dos representantes de los estudiantes.*
- j) *Un representante de los empresarios.*
- k) *Um representante de las organizaciones no gubernamentales vinculadas a la educación. (URUGUAI, 2008)*

Assim como o Paraguai, o Uruguai apresenta uma configuração de Sistema Nacional de Educação convergente com seus governos centralizados. Contudo, diferente do outro país mercosulino, a organização da educação uruguaia é determinada pelas avaliações e decisões da Comissão Nacional de Educação, órgão deliberativo sobre as políticas públicas educativas e que consta, em sua composição, com representantes dos diversos segmentos da educação pública, privada e da sociedade civil (BABINSKI, 2010).

Cury (2008) destaca que a maioria dos países centralizados efetivou a operacionalização dos seus respectivos sistemas nacionais de educação, como é o caso do Uruguai, no qual compete ao poder central a direção das políticas educacionais de modo que estejam sintonizados, para a garantia de um coesão nacional, um padrão comum, uma perspectiva de ação educacional voltada para a efetivação do direito à educação a todos, indistintamente.

Por outro lado, ao fazer essa ponderação, o autor não está afirmando que os regimes federativos carecem de condições político-administrativas que permitam a consolidação de um Sistema Nacional de Educação, mas, sim, detectando a complexa engenharia institucional, jurídica e financeira para tal efetivação, sobretudo em países com dimensão continental, como o Brasil, por exemplo, no qual há a histórica dificuldade de articulação e cooperação dos diferentes polos de poder entre União, Estados e municípios ou, em outros termos, a relação centralização e descentralização (CURY, 2008).

A constituição venezuelana trata sobre a organização da educação do país de forma sucinta. No seu artigo n. 103, destaca que o Estado criará e financiará instituições e serviços para assegurar o acesso e a permanência no sistema educativo do país. Quanto à distribuição de competências entre os três entes federados do país, que são denominadas de Poder Público

Nacional, Poder Público Estadual e Poder Público Municipal, o artigo n. 156 define que é uma das responsabilidades do Poder Público Nacional as políticas e os serviços nacionais de educação e saúde (VENEZUELA, 1999).

É importante registrar que, conforme a Constituição do país, Estados e Municípios são entidades autônomas e iguais, dispõem de plena personalidade jurídica e são obrigadas a manter a independência, soberania e integridade nacional para cumprir e fazer cumprir a Carta Magna e as leis da República. Quanto aos Estados, não há especificação, no texto constitucional, de suas atribuições referentes à educação. No tocante aos municípios, são responsáveis pela educação pré-escolar, como é salientado no artigo n. 178:

*Art. 178 - Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; **educación preescolar**, servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas. Servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.* (VENEZUELA, 1999, grifo nosso)

A delimitação de responsabilidades asseguradas na Carta Magna venezuelana não corresponde, necessariamente, a uma organização político-administrativa descentralizada, pois, segundo Araújo (2012), o país apresenta uma lógica de organização pautada pelo federalismo centralizado, em que as unidades subnacionais são agentes administrativos do governo central. Lizbona (2013) também ressalta essa condição de centralização do poder em um país de regime federado, que não está materializada apenas em nível jurídico, mas também no âmbito fiscal e econômico.

*Como se explicó, tanto a nivel político-institucional como a nivel fiscal-económico, es posible reconocer una tensión entre la federación y los estados, favoreciendo la verticalización del poder en manos del Ejecutivo. [...] En suma, la trayectoria del federalismo venezolano correspondió a la centralización. y la fuerte acumulación del poder presidencial de Hugo Chávez no fueron ventajosos para un federalismo descentralizado y sí para la centralización del poder nacional.* (LIZBONA, 2013, p. 130)

A Lei orgânica da Educação da Venezuela dedica um capítulo para tratar da organização do sistema educacional. O artigo n. 24 traz a definição sobre o sistema do país. Trata-se de um conjunto orgânico e estruturado que é composto por subsistemas, níveis e modalidades conforme os estágios de desenvolvimento humano e se pauta nos princípios da unidade, responsabilidade, interdependência e flexibilidade. O sistema é integrado por

políticas, escolas, serviços e comunidades que visam garantir o processo de ensino e da formação permanente da pessoa, independentemente da idade, com relação as suas capacidades, diversidade étnica linguística e cultural, considerando, nesse processo, as necessidades, particularidades e potencialidades locais, regionais e nacional.

*Art. 24 - El Sistema Educativo es un conjunto orgánico y estructurado, conformado por subsistemas, niveles y modalidades, de acuerdo con las etapas del desarrollo humano. Se basa en los postulados de unidad, corresponsabilidad, interdependencia y flexibilidad. Integra políticas, planteles, servicios y comunidades para garantizar el proceso educativo y la formación permanente de la persona sin distinción de edad, con el respeto a sus capacidades, a la diversidad étnica, lingüística y cultural, atendiendo a las necesidades y potencialidades locales, regionales y nacionales. (VENEZUELA, 2009)*

O sistema venezuelano está organizado em um subsistema de educação básica, em um subsistema de educação universitária e pelas modalidades educacionais que compreendem: Educação especial, Educação de jovens e adultos, Educação em fronteiras, Educação rural, Educação para as artes, Educação militar, Educação intercultural, Educação intercultural bilíngue (VENEZUELA, 2009).

O subsistema de educação básica contempla os níveis compostos pela educação inicial, o ensino primário e secundário. O nível de formação inicial compreende as etapas de educação materna e pré-escola destinadas a crianças com idade entre zero e seis anos. O nível de educação primária é constituído de seis anos e conduz à obtenção do certificado de educação primária. O nível médio de educação inclui duas opções: o ensino secundário geral, correspondente aos últimos cinco anos (do primeiro ao quinto ano), e o ensino técnico, com duração de seis anos (do primeiro ao sexto ano). Ambas as opções levam à obtenção do título correspondente (VENEZUELA, 2009). O Quadro 21 possibilita melhor visualização da referida organização.

*Art. 25 - El Sistema Educativo está organizado en:  
El subsistema de educación básica, integrado por los niveles de educación inicial, educación primaria y educación media. El nivel de educación inicial comprende las etapas de maternal y preescolar destinadas a la educación de niños y niñas con edades comprendidas entre cero y seis años. El nivel de educación primaria comprende seis años y conduce a la obtención del certificado de educación primaria. El nivel de educación media comprende dos opciones: educación media general con duración de cinco años, de primero a quinto año, y educación media técnica con duración de seis años, de primero a sexto año. Ambas opciones conducen a la obtención del título correspondiente. (VENEZUELA, 2009)*

**Quadro 21 – Estrutura sistema de ensino da Venezuela**

Níveis de Ensino	Ciclos	Idade dos Alunos	Modalidades
Educação Inicial	Maternal	0 a 03 anos	Educação especial; Educação de jovens e adultos; Educação em fronteiras; Educação rural; Educação para as artes; Educação militar; Educação intercultural; Educação intercultural bilíngue.
	Pré-escolar	04 a 06 anos	
Educação Primária	—	06 a 12 anos	
Educação Média	Educação Média Geral	13 aos 17 anos	
	Educação Média Técnica	13 aos 18 anos	
Educação Superior	Universitária e Pós-Graduação	A partir de 18 anos	

**Fonte:** Elaboração própria com base em Venezuela (2009).

De acordo com Zuck, Nogueira e Alves (2014), no que concerne à educação escolar básica, com a aprovação da Lei Orgânica de Educação em 2009, ela passa a dispor de um aparato legal do Estado Venezuelano que tem gestado e implantado políticas públicas a partir da concepção de um sistema educativo pautado na justiça social. Nessa vertente, trata-se de um instrumento normativo que constitui um marco jurídico de proteção ao direito à educação no país.

Foi possível abstrair das análises normativas que o Brasil dispõe de um arcabouço constitucional mais amplo sobre a organização educacional. Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela demandam da legislação infraconstitucional para regulamentar a estruturação da educação. Porém, mesmo com a proteção jurídica mais sólida decorrente do texto da Carta Magna, o Brasil carece de um marco legal que normatize seu Sistema Nacional de Educação, diferentemente dos demais países do Mercosul, que instituíram essa estruturação em suas respectivas legislações educacionais.

Historicamente, a emergência dos Estados nacionais no decorrer do século XIX foi acompanhada da implantação dos sistemas nacionais de ensino nos diferentes países, como via para a erradicação do analfabetismo e universalização da instrução popular. O Brasil foi retardando essa iniciativa e, com isso, foi acumulando um déficit histórico imenso no campo educacional, em contraste com os países que instalaram os respectivos sistemas nacionais de ensino tanto na Europa e América do Norte quanto na América Latina, como ilustram os casos da Argentina, Chile e Uruguai. (SAVIANI, 2010, p. 770)

No entender de Abrucio e Segatto (2014), a condição do Brasil de ser um Estado Federado traz desdobramentos diretos ao contexto histórico apresentado por Saviani (2010), uma vez que a maioria das nações no mundo não é composta de Federações, mas, sim, por países Unitários como forma de Estado. Na ONU, há 193 países e, entre esses, o Fórum de Federações da instituição considera que há 28 países federalistas. Os países que optaram pelo federalismo apresentam a ampla heterogeneidade como uma das justificativas. Contudo, ao mesmo tempo em que a heterogeneidade se constitui em um aspecto crucial para justificar o federalismo no caso brasileiro, ela também representa a complexidade da efetivação de um sistema unificado que se baseie na articulação e cooperação entre os entes federados.

Para os autores, essa explicação se dá por quatro aspectos: o primeiro é o físico territorial, uma vez que países muito grandes e diversos nos seus ecossistemas têm dificuldades de consolidar uma unidade; o segundo é resultante dos regionalismos, ou seja, há a existência de culturas próprias locais e de sentimentos maiores ou menores de nativismo; a terceira e, talvez, a mais complexa, se deve à desigualdade socioeconômica regional ou macrorregional, o que gera enormes disparidades regionais em relação ao provimento dos serviços públicos e aos resultados dos indicadores sociais e; a quarta refere-se a uma condição peculiar do ordenamento jurídico brasileiro comparado aos demais países do bloco: transformar todos os municípios em entes federativos plenos.

Todos os municípios são entes federativos plenos e fazem da descentralização da execução das políticas públicas uma das grandes metas da Constituição brasileira. Cabe frisar que essa opção constitucional é única do ponto de vista comparado, pois não há nenhuma Federação no mundo que tenha tornado todos os governos locais em entes federativos. [...] Há enorme diversidade entre os municípios. São muito heterogêneos em termos de porte físico ou populacional e, a despeito disso, seguem, basicamente, a mesma legislação e detêm status jurídico igual. Soma-se a isso o fato de que a maioria dos governos municipais depende de transferências financeiras de outros níveis de governo, tornando-os menos autônomos do que diz a letra da lei. Além disso, a maior parte dos municípios tem baixa capacidade institucional de produzir políticas públicas. (ABRUCIO e SEGATTO, 2014, p. 49)

Os autores ainda esclarecem que as desigualdades inerentes aos municípios, decorrentes das fragilidades financeiras e institucionais, contrastam com a responsabilidade que lhe é atribuída constitucionalmente, na medida em que são responsáveis, prioritariamente, por duas etapas da educação básica do país: a educação infantil e o ensino fundamental. A opção de descentralização das políticas públicas brasileiras em um cenário de assimetrias

regionais implica em um contexto com muitos obstáculos para a regulamentação e, principalmente, efetivação de um Sistema Nacional de Educação.

Arelalo (1999) esclarece que o sistema é uma realidade educacional complexa e, muitas vezes, extremamente diversificada para muitos países, sobretudo os de dimensão territorial. Isso significa que depende da própria consolidação da organização da forma de Estado para que adquira unidade, coerência e sentido. Trata-se, pois, de sistematizá-lo a partir de marcos normativos e, especialmente, gerar condições estruturais para sua operacionalização seja no modelo de composição do estado federal, unitário, de comunidades autônomas.

Embora o Brasil não disponha da normatização de um Sistema Nacional de Educação, a distribuição de competências entre os governos subnacionais configura no seu marco legal, assim como na Argentina. A Carta Magna Brasileira versa sobre a estrutura da sua organização educacional, expondo acentuada descentralização administrativa, reforçada pelo federalismo, visando à autonomia dos entes federados. A Argentina delinea o desenho institucional do seu sistema educacional de forma articulada e unificada, mas é preciso registrar que, mesmo após as legislações atuais que garantem maior descentralização dos serviços públicos, o governo central do país ainda concentra as competências atinentes à gestão, regulamentação e financiamento educacional (BABINSKI, 2010).

Ainda que a Venezuela também tenha sua organização político-administrativa pautada pelo federalismo, denota-se, em suas legislações, acentuada centralização das atribuições inerentes à prestação de serviços públicos, dentre eles, a educação. Já Paraguai e Uruguai, embora demonstrem, nos seus respectivos marcos legais, previsões de descentralização das políticas públicas, apresentam um arranjo institucional educacional que é focado na atuação do governo central. Esse quadro se deve muito em função da condição de ambos serem Estados unitários.

Trojan (2010) aponta que os Estados unitários editam o marco legal completo e formulam a política nacional para todo o país. As divisões territoriais (Departamentos, Províncias, Distritos, Municípios ou outro nome que adotem) colaboram nesse processo, mas não constituem esferas independentes de decisão legislativa e política. Sem destoar do sistema político-administrativo de Estado Unitário, os governos da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, como mostram seus respectivos ordenamentos legais, têm buscado englobar, progressivamente, os governos departamentais na provisão das decisões atinentes à educação básica.

Quanto aos níveis de ensino, os países membros do Mercosul organizam a educação básica a partir de três módulos/etapas/unidades: o primeiro voltado para a educação inicial ou educação infantil, o segundo compreende a educação primária ou ensino fundamental e o terceiro corresponde à educação média. Como podemos visualizar no Quadro 22, apenas o Uruguai destoa dessa divisão, na medida em que assegura duas etapas do ensino médio.

**Quadro 22 – Organização da educação básica nos países do Mercosul**

<b>Países</b>	<b>Estrutura da educação básica</b>
Argentina	Educação Inicial Educação Primária Educação Secundária
Brasil	Educação Infantil Ensino Fundamental Ensino Médio
Paraguai	Educação Inicial Educação Escolar Básica Educação Média
Uruguai	Educação Inicial Educação Primária Educação Média Básica Educação Média Superior
Venezuela	Educação Inicial Educação Primária Educação Média

**Fonte:** Elaboração própria com base em Argentina (2006), Brasil (1996), Paraguai (1998), Uruguai (2008) e Venezuela (2009).

Todos os países também preveem o oferecimento de modalidades diferentes de ensino voltadas para as necessidades específicas de determinados segmentos populacionais, objetivando consagrar a igualdade no direito à educação, atendendo, dessa forma, às particularidades de indivíduos ou grupos de caráter permanente ou temporal. Essas modalidades são oferecidas dentro dos níveis e/ou etapas de ensino mencionadas, devendo cumprir os requisitos previstos nas legislações específicas dos países para cada uma delas. Notamos que Paraguai, Venezuela e Argentina dispõem de um número mais amplo de modalidades, enquanto Brasil e Uruguai oferecem menos. O aspecto quantitativo, nesse caso, representa as particularidades e exigências inerentes às demandas educacionais de cada país.

O reconhecimento do Estado como responsável pelo direito à educação implica, também, na existência de mecanismos de controle público sobre as políticas de sistematização e institucionalização desse papel. Cabe ainda, ao Estado, implantar instrumentos de reparação de violações do direito à educação e possibilitar o acesso a esses instrumentos — tanto os

nacionais quanto outros, de âmbito regional e internacional — a todos e todas. “Todo esse conjunto de implicações relacionadas ao papel do Estado na garantia do direito à educação conduz à centralidade do fortalecimento dos sistemas públicos de educação” (CROSO; MAGALHÃES, 2016, p. 19).

As autoras também destacam ser primordial que os sistemas públicos de educação dos países sejam fortalecidos a partir da compreensão de que a educação é um bem de sentido público e da concepção da educação como Direito Humano fundamental. A educação é, em si mesma, um espaço privilegiado de formação de sujeitos capazes de promover o desenvolvimento de uma nação, mas, para isso, os próprios sistemas educativos devem ser promotores de igualdade e cidadania.

Constituir uma organização do sistema de ensino significa, prioritariamente, assumir um compromisso com as demandas sociais pela garantia do direito à educação. Assim, as organizações de ensino dos países membros do Mercosul, mesmo com lacunas normativas e diferenças, dispõem de aparatos legais que normatizam uma estruturação educacional, o que representa a sistematização de políticas públicas educacionais e um compromisso jurídico com a proteção do direito educacional.

Babinski (2010) salienta que, se considerarmos o contexto histórico dos países membros do Mercosul, é inegável o avanço normativo na definição e sistematização da organização dos sistemas de ensino como um dos instrumentos de garantia do direito à educação. Por outro lado, há uma distância entre o marco legal e a sua efetividade em termos de garantia de acesso, permanência e qualidade de ensino. Sacristán (2001) também enfatiza que a educação precisa ser compreendida e assumida enquanto um direito, mas o arcabouço jurídico, sozinho, não garante seu cumprimento apenas por existir. É preciso, pois, garantir as condições concretas para sua implementação.

Diante dessas ponderações, é imperioso compreender se o quadro normativo que regulamenta a proteção da educação enquanto um direito reflete na sua respectiva efetivação. Assim sendo, na sequência, buscaremos, a partir dos dados inerentes aos indicadores internacionais e os dados educacionais dos censos dos países do bloco, traçar um paralelo comparativo do cenário educacional do Mercosul.

#### **5.2.4 Indicadores educacionais**

Nas últimas décadas, especialmente a partir dos anos de 1990, a avaliação em larga escala adquiriu grande relevância no cenário internacional. O foco dessas avaliações consiste

na obtenção de um diagnóstico da realidade educacional investigada e, a partir dele, oferecer dados para o desenvolvimento de políticas educacionais mais eficientes, bem como a aplicação de recursos visando o melhor rendimento da aprendizagem.

Logo, as avaliações em larga escala vêm se tornando cada vez mais presentes na realidade das políticas públicas de educação de vários países do mundo. Diversas iniciativas de avaliação dos sistemas educativos ganharam atenção de profissionais da área e dos governos, pois seus indicadores passaram a ser norteadores na definição de políticas públicas para a educação. Ademais, tem se buscado, constantemente, o desenvolvimento, aplicação e refinamento de diversos instrumentos de aferição. Para Soligo (2011, p. 7), “[...] o grande motivador das avaliações em larga escala está vinculado a necessidade de dados concretos para a elaboração e execução de políticas educacionais”.

Nesse viés, Werle (2011, p. 22) define a avaliação em larga escala como um “[...] procedimento amplo e extensivo, envolvendo diferentes modalidades de avaliação, realizado por agências reconhecidas pela especialização técnica em testes e medidas, abrangendo um sistema de ensino”. Como desdobramento dessa compreensão, as avaliações em larga escala têm se configurado em modalidades desenvolvidas no âmbito dos sistemas de ensino visando subsidiar a definição de políticas públicas na área educacional a partir de indicadores.

Conforme Minayo (2009, p. 84), os indicadores são considerados parâmetros quantificados ou qualitativos que têm a finalidade de detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo conduzidos de forma exitosa (avaliação do processo – monitoramento) ou se foram alcançados (avaliação de resultados). Podem, então, ser compreendidos como uma espécie de sinalizadores da realidade, já que a maioria dos indicadores tende a dar ênfase ao sentido de medida e balizamento de processos de construção da realidade ou de elaboração de investigações avaliativas. Assim, “[...] os indicadores são expressões numéricas, simbólicas ou verbais empregadas para caracterizar atividades ou eventos, em termos quantitativos e qualitativos, com o objetivo de determinar seu valor”.

Do ponto de vista internacional, a autora esclarece que inúmeros órgãos passaram a realizar várias publicações sobre indicadores e os considera como uma série de dados definidos para responder perguntas sobre determinado fenômeno ou sistema específico. Essas organizações/entidades passaram a pautar as avaliações, sobretudo das realidades sociais, objetivando mensurar a qualidade de determinados processos e de ações de instituições.

A promoção das avaliações em larga escala foi direcionada, principalmente, pelo debate na comunidade internacional referente à qualidade educacional, também impulsionado no período da década de 1990, tendo como marco a Declaração Mundial sobre Educação para

Todos de Jomtien. No documento firmado entre os países, foi reforçado que a educação consiste em um direito de todos e que pode contribuir para um mundo mais desenvolvido e com a maior cooperação internacional, mas, para tanto, seria indispensável que fosse assumido o compromisso de assegurar uma educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos (MENDES, 2010).

Nessa vertente, Dourado e Oliveira (2009, p. 202) esclarecem que a concepção de qualidade educacional está relacionada a múltiplas significações e conceitos. O debate sobre a qualidade tem que partir do pressuposto de que se trata de um tema com base em uma perspectiva polissêmica, em que a compreensão de mundo, de sociedade e de educação irá incidir na “[...] definição dos elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social”.

Na mesma linha, Silva (2009) também considera que a polissemia e a ambiguidade são características atreladas ao termo qualidade quando aplicado à área educacional. Isso significa que a qualidade da educação terá significados diferentes para distintos observadores e grupos de interesse, de modo que haverá compreensões destoantes acerca do que deve ser considerado como parâmetro de qualidade. Por isso, quando se propõe um debate atinente à qualidade educacional, tem que se ter em mente que estamos analisando uma realidade complexa que contempla várias instâncias, espaços, dimensões e, sobretudo, interesses. Logo, esse entendimento permite-nos reconhecer a multidimensionalidade do conceito quando atrelado à educação.

Por isso, Dourado e Oliveira (2009) enfatizam que é crucial partir do pressuposto de que a definição de qualidade será derivada conforme um momento histórico, o que implica em um entendimento que será dinâmico ao tempo e ao espaço. Trata-se, pois, de um conceito vinculado às necessidades da sociedade em um dado contexto. Considerando o cenário global das duas últimas décadas, conforme registrado nos documentos internacionais e, também, nos planos de educação do Mercosul, é possível identificar um alinhamento voltado para a demanda de garantir o direito à educação de qualidade, ainda que esse alinhamento tenha representado embates sustentados por interesses diferentes: a educação como instrumento de justiça social e a educação para atender às exigências do mercado.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) destacam que os organismos internacionais, como a OCDE e a Unesco, utilizam como parâmetro para a defesa da qualidade educacional o tripé insumos-processos-resultados. Desse modo, a qualidade está relacionada aos recursos materiais e humanos empreendidos, aos processos inerentes às relações de aprendizagem no

contexto institucional e, finalmente, a partir dos resultados representados pelo desempenho dos alunos.

Nesse sentido, a qualidade da educação é definida com relação aos recursos, materiais e humanos, que nela se investe, assim como em relação ao que ocorre no âmbito da instituição escolar e da sala de aula, seja nos processos de ensino e aprendizagem, nos currículos, e nas expectativas com relação a aprendizagem dos alunos. Destaca, ainda, que a qualidade da educação articula-se a avaliação, na medida em que afirma que, em que pese a complexidade do termo, ela pode ser definida a partir dos resultados educativos expressos no desempenho dos estudantes. No entanto, ressalta que determinar os níveis de desempenho alcançados pelos estudantes, não é suficiente se não for acompanhado de análises mais exaustivas que ajudem a explicar estes resultados a luz das distintas variáveis que gravitam em torno do fenômeno educativo. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 10)

Para os autores, a qualidade educacional implica na exigência de insumos indispensáveis no processo de ensino, que, por sua vez, deverão ser priorizados nas políticas de cada país a partir do estabelecimento de uma agenda comum de dimensões que possam estar em consonância com os países membros que compõem um bloco regional, na busca de parâmetros analíticos e de uma oferta pautada no compromisso de garantir uma educação de qualidade.

No âmbito das diretrizes internacionais, portanto, foram pactuados, nas últimas duas décadas (1990 e 2000), compromissos assumidos por diferentes países, objetivando assegurar o direito educacional, tendo a qualidade como finalidade para a elaboração de políticas públicas. Os debates, nesse contexto, têm se pautado no entendimento de que o direito à educação não abrange somente o acesso e a permanência<sup>64</sup>, mas a garantia de um padrão de qualidade como um dos princípios para a sua efetivação (VIEIRA, 2014).

A questão da qualidade na educação é uma pauta mundial que foi, conforme Oliveira e Araújo (2005, p. 8), progressivamente, se tornando central no debate internacional da área e os governantes intensificaram em vários países, inclusive os da América Latina, um processo significativo de ampliação das oportunidades de escolarização da população. “Foram incorporadas parcelas da população que antes não tinham acesso à educação e cujas experiências culturais eram diferentes daqueles que antes constituíam o grupo de usuários da

---

<sup>64</sup> “Desse modo, até a década de 1980, as buscas da sociedade pelo acesso à escola e a todos os bens sociais e econômicos que as oportunidades educacionais oferecem, bem como a satisfação dessas demandas pelo poder público, caracterizaram a ampliação quantitativa da escolarização. Sendo uma das metas principais dos governos referente à educação, acesso e permanência na escola. A demanda pela ampliação de vagas era muito mais forte do que a reflexão sobre a forma que deveria assumir o processo educativo e as condições necessárias para a oferta de um ensino de qualidade. Foi a incorporação quase completa de todos à etapa obrigatória de escolarização que fez emergir o problema da qualidade em uma configuração inteiramente nova” (VIEIRA, 2014, p. 9).

escola”. Isso acarretou tensionamento de questões que ultrapassam o aspecto quantitativo da expansão do acesso, pois as contradições e as diferenças sociais, que são históricas na região, passaram a estar presentes, também, no contexto escolar.

Dessa maneira, a qualidade educacional, conforme Cabral e Di Giorgi (2012), passou a ser direcionada no debate sobre a educação escolar formal a partir da perspectiva da aprendizagem mais efetiva, que envolve, inclusive, relações sociais amplas. Assim, com as atuais demandas referentes à percepção de qualidade do ensino e a relevância da educação escolar, a avaliação em larga escala e, conseqüentemente, seus indicadores, tornaram-se instrumentos cada vez mais usados na definição das políticas públicas para a área em vários países do mundo.

Quanto aos limites dos dados inerentes às avaliações em larga escala e da capacidade dos indicadores possibilitarem uma leitura fidedigna do fenômeno avaliado, Gatti (2002) adverte que as avaliações do sistema educacional têm se centrado no restrito rendimento, o que pode reduzir a percepção da qualidade da educação, traduzindo-a em desempenho em provas, ou seja, compreendida como uma medição. Ainda que as avaliações em larga escala tenham se difundido de modo particular em cada país, no âmbito das agências internacionais, observa-se um traço comum, a recorrência a provas padronizadas.

Sousa (2014, p. 418) também adverte sobre as limitações da avaliação em larga escala. Para a autora, ela é, sem dúvida, um caminho promissor em direção à “[...] concretização do direito à educação, no entanto, não pode ser reduzida a medida de proficiência dos alunos, nem seus resultados serem interpretados exclusivamente como responsabilidade das escolas e dos alunos e suas famílias”.

Conforme Ferrer (2008), os estudos de avaliação internacionais têm como dos um dos propósitos avaliarem o desempenho dos sistemas de ensino dos países. Eles, geralmente, têm tentado cumprir essa tarefa ao analisar o desempenho alcançado por uma amostra significativa de estudantes no país ou região, que também oferece a vantagem de ser pautado na quantificação. Porém, ao mesmo tempo, tem-se observado que o desempenho dos estudantes não pode ser considerado o único indicador para se avaliar um sistema de ensino; há muitos outros aspectos a serem levados em conta, como a aprendizagem (processos educativos) ocorre, como os professores são preparados (formação), se são valorizados, quais são as circunstâncias e contextos econômicos e sociais dos alunos e das próprias escolas, o envolvimento das famílias e da sociedade no processo educacional, entre outros. Todas essas questões demonstram os limites dos dados estratificados dos indicadores, bem como se

colocam como desafios para que sejam incorporados às avaliações futuras como variáveis indispensáveis para compreender o panorama educacional de uma região ou país.

Sobre esses limites, Soligo (2011) aponta que a avaliação em larga escala deve ter como objetivo possibilitar instrumentos para a compreensão da realidade investigada e, a partir deles, melhorar a qualidade da educação e, não, ser o objetivo da educação. Por essa razão, na interpretação dos dados disponibilizados pelas avaliações, é preciso estabelecer um olhar crítico dos cenários por trás dos números, pois esses dados representam informações concretas das condições que os sistemas de ensino apresentam em dado momento, ainda que estas não reflitam a totalidade do contexto em que os mesmos estão inseridos. Logo, para o autor, deve-se salientar que as premissas que balizam esses processos de aferição não pretendem transformar as avaliações em larga escala no objetivo da educação, mas, sim, fazer delas um instrumento indicador de condições para análise da qualidade da educação ofertada, considerando suas peculiaridades e limitações.

Nessa mesma direção, Minayo (2009) esclarece que os indicadores resultantes das avaliações de larga escala assinalam tendências. Assim sendo, nenhum indicador pode apontar uma certeza absoluta quanto aos resultados de uma ação ou de um processo, pois sua função é limitada a ser um sinalizador. Os indicadores, por sua vez, são instrumentos, não operam por si mesmos, mas indicam cenários dos fenômenos investigadas.

Quando observados do ponto de vista quantitativo e qualitativo, os indicadores se referem aos aspectos tangíveis e intangíveis da realidade. Tangíveis são os elementos facilmente observáveis, como renda, escolaridade, forma de organização e gestão, legislação, mecanismos de divulgação. Intangíveis são os atributos que só podem ser captados indiretamente por meio de suas formas de manifestação, como é o caso do incremento da consciência social, da autoestima, de valores, de atitudes, de liderança, de protagonismo e de cidadania. Como essas são dimensões complexas da realidade, processos não-lineares ou progressivos, demandam um conjunto de indicadores que apreendam algumas de suas manifestações indiretas, cercando a complexidade do que pretendemos observar. (MINAYO, 2009, p. 85)

Diante do exposto e para a investigação proposta, tomamos como unidade de análise os indicadores educacionais que balizaram a avaliação do desenvolvimento humano dos países do Mercosul e que foram divulgados no relatório de 2015 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: taxa de alfabetização, taxa bruta de matrículas e qualidade de ensino, bem como dados referentes aos censos dos países. Essa avaliação consiste em um instrumento que reúne, anualmente, indicadores comparativos do panorama social e

econômico dos países e tem servido como parâmetro para a formulação de diretrizes de ações pela comunidade internacional, bem como, para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas educacionais e, principalmente, dos ordenamentos legais no âmbito dos Estados.

Em que pese a consolidação do direito à educação nos dispositivos constitucionais e legais dos países do Mercosul, é necessário a análise da materialização deste direito na realidade social considerando os indicadores educacionais, uma vez que o direito educacional nos países do bloco apresentam pontos semelhantes e aspectos que se diferenciam, o que imprime a demanda de compreender a aplicabilidade das normativas legais no meio social.

Um dos principais dados referentes à avaliação que define o Índice de Desenvolvimento Humano de um país consiste na média de anos estudados e as expectativas de escolaridade das crianças. No tocante aos Estados do Mercosul, observamos, a partir do Quadro 23, que a Argentina é o país que apresenta a maior perspectiva nos dois cenários. Sobre os anos de escolaridade, a sequência, depois da Argentina (9,8 anos), se dá por Venezuela (8,9 anos), Uruguai (8,5 anos), Brasil e Paraguai. Esses dois últimos países apresentam a mesma média de 7,7 anos. No que concerne à expectativa, há uma alteração na ordem, que é encabeçada por Argentina (17,9 anos), Uruguai (15,5 anos), Brasil (15,2 anos), Venezuela (14,2 anos) e Paraguai (11,9 anos).

**Quadro 23 - Média de anos e expectativa de escolaridade**

<b>País</b>	<b>Anos de escolaridade</b>	<b>Expectativa de anos de escolaridade</b>
Argentina	9,8 anos	17,9 anos
Brasil	7,7 anos	15,2 anos
Paraguai	7,7 anos	11,9 anos
Uruguai	8,5 anos	15,5 anos
Venezuela	8,9 anos	14,2 anos

**Fonte:** Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Embora no plano normativo, o Brasil apresentou a maior cobertura de educação obrigatória e gratuita, mas essa previsão legal ainda não tem se convertido na realidade atual e nas expectativas futuras. O país tem o mesmo índice de anos de escolaridade do Paraguai, que contempla, em sua legislação, apenas a educação primária como obrigatória e gratuita, diferentemente do Brasil, que prevê três etapas da educação básica (Educação Infantil, Ensino

Fundamental e Ensino Médio). Todavia, é preciso registrar que, até 2009, a única etapa obrigatória do país era o Ensino Fundamental, que correspondia a oito anos de escolaridade e foi ampliado para nove anos em 2006, a partir da Lei n. 11.274/2006 (BRASIL, 2006).

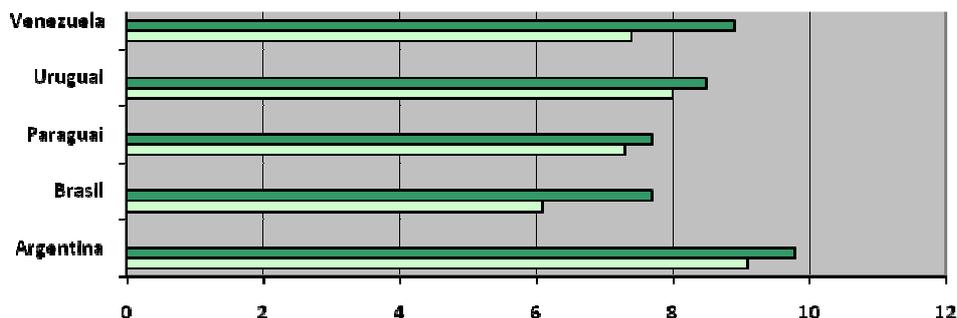
Souza e Scaff (2010) apontam que, antes da Emenda Constitucional n. 59/2009, o Brasil era detentor do índice de uma das mais baixas médias referentes aos anos de escolaridade obrigatória entre os países da América Latina e entre os países do Mercosul (Gráfico 10). Como a referida normatização previa a implantação progressiva dessa expansão até o ano de 2016, é possível inferir que, nos próximos anos, os dados atinentes à média e à expectativa de escolaridade no Brasil sofram alterações consideráveis.

Numa perspectiva comparativa entre os países da América Latina e Caribe, o Brasil figurava até 2005 entre os que tinham menor duração e ingresso mais tardio no ensino 2 obrigatório. O Brasil, com apenas nove anos de ensino obrigatório, estava abaixo da média de todas as regiões do mundo, exceto o Sul e o Oeste Asiático (Afeganistão, Bangladesh, Irã, etc.). No entanto, o Brasil ficou bem melhor posicionado após a EC 59/2009 que estabeleceu quatorze (14) anos de ensino obrigatório, passando a ser o segundo país do mundo neste aspecto, atrás somente do Chile cujo ensino obrigatório abrange a faixa etária de cinco (5) a vinte e um (21) anos. (BRITO, 2013, p. 2)

Considerando a educação pública como um direito social, é inegável que a ampliação da educação obrigatória e gratuita constitui-se em um avanço altamente significativo para a América Latina. No entanto, apesar do crescimento estar regulamentado na maioria dos marcos legais dos países, é preciso destacar que o maior desafio para a região é garantir a efetivação desse direito, em termos de acesso à educação, permanência e qualidade. A combinação desses três fatores incidirá na materialização de uma ampla média de estudos dentre os países do continente (TELLO; MAINARDES, 2014).

Em 2005, a média de escolaridade na Argentina era de 9,1 anos; no Brasil, de 6,1 anos; no Paraguai, de 7,3 anos; no Uruguai, de 8,0 anos e, na Venezuela, de 7,4 anos (Gráfico 10). Observamos que a Argentina, desde 2005, é o país do Mercosul com maior tempo de escolaridade. Brasil e Venezuela também demonstraram considerável crescimento, mas Uruguai e Paraguai ilustraram uma ampliação pequena se comparada a dos demais países.

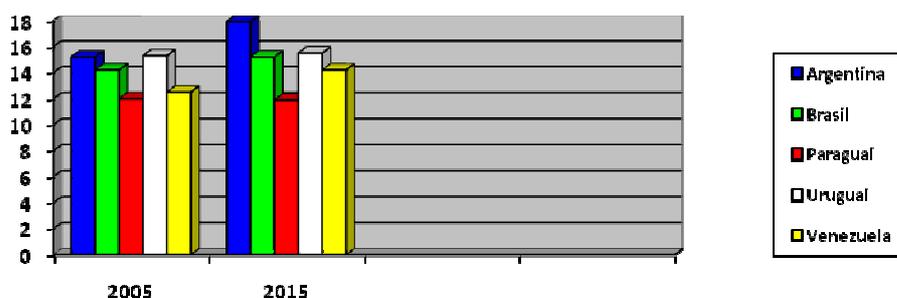
**Gráfico 10 – Média de anos de escolaridade 2005 – 2015**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2005 e 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Sobre a média de expectativa de anos de escolaridade, em 2005 a Argentina previa 15,2 anos, o Brasil, 14,2 anos, o Paraguai, 12 anos, o Uruguai, 15,3 anos e a Venezuela, 12,5 anos. Se compararmos com os dados divulgados em 2015, notamos que a Argentina foi a que mais avançou quanto à projeção de aumento do tempo de escolaridade e foi seguida por Venezuela e Brasil. O Uruguai apresentou uma leve projeção, enquanto o Paraguai teve uma retração (Gráfico 11).

**Gráfico 11 – Média de expectativa de anos de escolaridade 2005 – 2015**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2005 e 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Sodré, Santos e Gonçalves (2015) advertem que o direito à educação não pode se limitar apenas ao acesso às instituições de ensino, sendo crucial assegurar, no marco jurídico dos países, a garantia de insumos para a permanência e de um padrão mínimo de qualidade. Segundo os autores, vários países da América do Sul, entre eles, os do Mercosul, estão próximos de atingir a universalização, tanto em relação à educação primária quanto à de jovens e adultos com idade acima de 15 anos, como podemos observar no Quadro 24. O

referido quadro ilustra que o Uruguai apresenta o melhor índice (98,4%) e é seguido por Argentina (97,9%), Venezuela (95,5%), Paraguai (93,9%) e Brasil (91,3%).

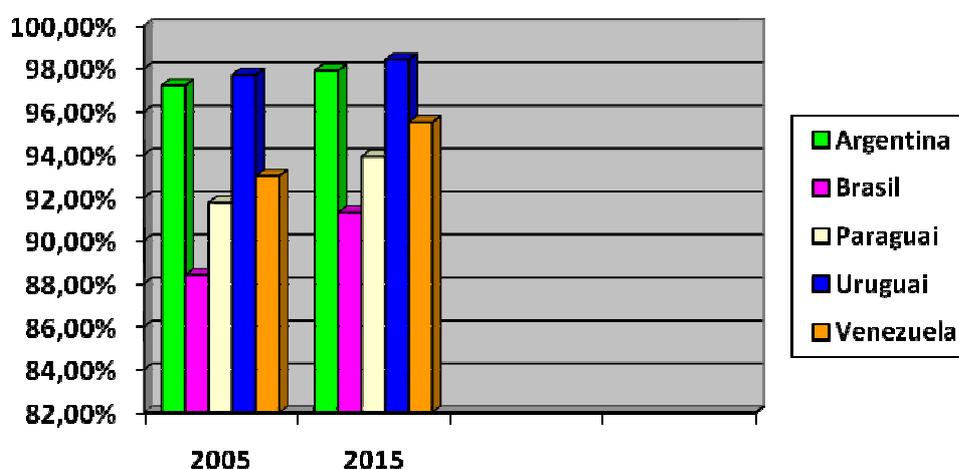
**Quadro 24 – Taxa de alfabetização de adultos**

Países	Porcentagem população de 15 anos acima
Argentina	97,9%
Brasil	91,3%
Paraguai	93,9%
Uruguai	98,4%
Venezuela	95,5%

**Fonte:** Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Em 2005, os países apresentaram as seguintes taxas de alfabetização de adultos: Argentina – 97,2%, Brasil – 88,4%, Paraguai – 91,6%, Uruguai – 97,7% e Venezuela – 93,0%. Podemos observar, a partir do Gráfico 12, o quadro evolutivo dos países. Evidenciamos que o Brasil registrou o maior avanço no que concerne a esse aspecto; Venezuela e Paraguai também seguiram a mesma tendência. Mesmo Argentina e Uruguai, que, em 2005, já apresentavam números significativos de alfabetização de adultos, também registraram um crescimento na direção da eliminação do analfabetismo entre os adultos nas respectivas nações.

**Gráfico 12 – Taxa de alfabetização de adultos 2005 e 2015**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2005 e 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Di Pierro (2008) argumenta sobre o fenômeno sociodemográfico dos países da América Latina como um dos indicativos referentes às transformações no cenário educacional da região. Para a autora, o século XX desencadeou uma transição demográfica em que a redução da mortalidade infantil, atrelada à manutenção da elevação das taxas de natalidade, intensificou a expansão do crescimento populacional. Já no fim do século e primeiros anos do século XXI, outro movimento é evidenciado: a redução dos índices de natalidade provocada pelas alterações de papéis sociais desempenhados no contexto das famílias, em que a posição das mulheres foi redefinida.

Esse quadro, somado ao crescimento de longevidade nos países, modificou o perfil etário da população, impulsionando a tendência ao predomínio de adultos. Outro fator sociodemográfico relevante para a alteração de demandas educacionais foi o êxodo do campo para as cidades e a conseqüente concentração populacional nos grandes centros urbanos. O contexto assinalado foi determinante para a luta por direitos à educação de jovens e adultos, o que impactou no reconhecimento internacional da necessidade da educação elementar pública e gratuita a essa parcela social, bem como nos avanços decorrentes do reconhecimento do direito dos jovens e adultos (DI PIERRO; HADDAD, 2015).

Todavia, a autora pondera que, apesar dos compromissos firmados internacionalmente, o que resultou em um conjunto normativo que assegurou a expansão da escolaridade de jovens e adultos, que trouxe reflexos positivos, se consideramos os índices de analfabetismo, os indicadores educacionais constataram um lento progresso no índice de alfabetização dos países latino-americanos – dentre eles, os do Mercosul, como registrado no Gráfico 11 –, demonstrando que os índices de alfabetização dos países avançaram e tiveram um crescimento modesto.

Quanto às taxas das matrículas da educação básica, notamos que os países do bloco caminham rumo à universalização das suas respectivas etapas de escolarização obrigatória, alguns com indicadores bem expressivos, como é o caso de Argentina e Uruguai, outros com desafios mais robustos, como o Brasil, que, a partir de 2016, passou a assegurar educação obrigatória e gratuita à população de quatro e 17 anos.

Antes de acompanhar os dados referentes às matrículas nos níveis da educação básica dos países, é preciso destacar que a faixa etária é apresentada por agrupamentos de idade, conforme a pirâmide populacional dos censos, o que, em alguns casos, não será correspondente à totalidade da faixa etária de uma determinada etapa de ensino. Todavia, esse

quadro, apesar de dificultar uma aferição mais pontual, não impede a realização da análise. É preciso frisar, também, que os dados são oriundos dos dois últimos censos de cada Estado.

Com relação às matrículas educacionais da Argentina, notamos, a partir do Quadro 25, que, com exceção da educação geral básica, todos os outros níveis de ensino aumentaram suas matrículas. A diminuição no caso da Educação Geral Básica tem como um dos fatores explicativos a própria desaceleração do crescimento da população na faixa etária de cinco a nove anos de idade, que também foi evidenciada no agrupamento populacional de zero a quatro anos. Mas, mesmo com a retração da população nessa faixa etária da educação inicial, constata-se que há uma demanda grande de acesso.

**Quadro 25 – Relação da população e matrículas na educação básica na Argentina**

<b>ARGENTINA</b>			
<b>População por faixa etária</b>		<b>Matrículas</b>	
2001	2010	2001	2010
(0 – 4 anos) 3.349.278	(0 – 4 anos) 3.337.652	EI (M): 528.799 EI (I): 562.998	EI (M): 722.151 EI (I): 617.709
(5 – 9 anos) 3.471.271	(5 – 9 anos) 3.381.219	EGB: 4.102.160	EGB: 4.062.254
(10 – 14 anos) 3.427.200	(10 – 14 anos) 3.503.446		
(15 – 19 anos) 3.188.304	(15 – 19 anos) 3.542.067	ESB: 1.908.427 ESP: 1.526.049	ESB: 2.030.988 ESP: 1.721.924

M: Maternal; I: Infantil; EI: Educação Inicial; EGB: Educação Geral Básica; ESB: Educação Secundária Básica; ESP: Educação Secundária Polimodal

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Indec – Censo 2001 e 2010. Disponível em: <http://www.indec.gob.ar/>.

Se observarmos o Quadro 26, que apresenta a relação de matrículas com as idades mais delimitadas, notamos que entre os cinco e 17 anos, corte etário que corresponde à educação escolar obrigatória e gratuita no país, há índices de matrículas expressivos, sobretudo entre os seis e 14 anos. De acordo com Miranda (2013), a legislação da Argentina dos anos 2000 assegurou uma educação pautada pelo compromisso com os vários grupos sociais, visando, principalmente, incorporar populações marginalizadas, o que tem refletido no aumento de matrículas da população em escolas do país.

*En términos generales, se puede identificar una concepción de la política educativa que incorpora una mirada en "colectivos reales" atendiendo a la diferencia y a la diversidad social, o en otros términos, se trata de una política educativa comprometida con la justicia social, dirigida a incorporar a los sectores de extrema pobreza, tradicionalmente excluidos y marginados. (MIRANDA, 2013, p. 27)*

### Quadro 26 – Relação da população e matrículas por idade na Argentina

Grupo de edad	Población de 3 años y más						Diferencia en puntos porcentuales, 2001-2010
	2001			2010			
	Población total	Población que asiste	Asistencia %	Población total	Población que asiste	Asistencia %	
3-4	1.351.329	528.799	39,1	1.307.940	722.151	55,2	16,1
5	714.495	562.998	78,8	676.130	617.709	91,4	12,6
6-11	4.177.315	4.102.160	98,2	4.104.008	4.062.254	99,0	0,8
12-14	2.006.607	1.908.427	95,1	2.104.527	2.030.988	96,5	1,4
15-17	1.921.972	1.526.049	79,4	2.111.430	1.721.924	81,6	2,2
18-24	4.465.671	1.645.838	36,9	4.730.786	1.765.722	37,3	0,5
25-29	2.695.341	388.424	14,4	3.130.509	495.321	15,8	1,4
30 y más	16.929.451	508.751	3,0	19.922.054	870.579	4,4	1,4

Fonte: Indec - Censo 2010. Disponível em: <http://www.indec.gob.ar/>

Por outro lado, a autora reconhece que, embora a expansão das matrículas tenha representado a quase universalização da educação para a população de seis a 14 anos, o sistema educacional argentino apresenta desafios referentes à ampliação de vagas, principalmente para a Educação Inicial. Como consiste no início do processo formativo da criança, trata-se de uma etapa que depende, exclusivamente, do crescimento de sua cobertura com a oferta de mais vagas.

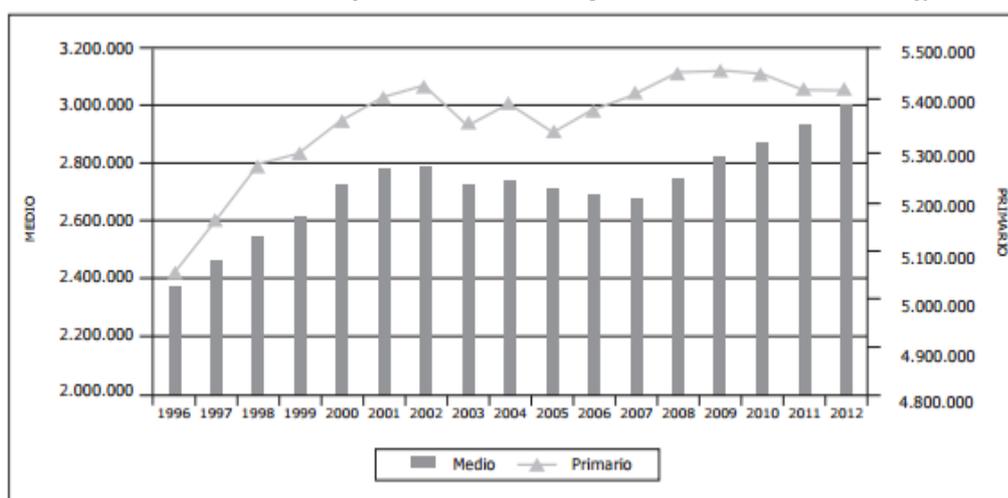
Um aspecto central do direito à educação é a condição de acesso a serviços educacionais. O direito à oferta deve estar combinado com o princípio da educação obrigatória. Nesse viés, a Lei Nacional de Educação n. 26.206/2006, que ampliou a educação gratuita e obrigatória do país para a faixa etária dos cinco aos 17 anos, foi determinante para o crescimento das matrículas no país (MIRANDA, 2013).

Contudo, Gorostiaga (2012) aponta que a sinalização das recentes políticas educacionais do governo argentino tem demonstrado uma focalização para alcançar a universalização da educação secundária do país, priorização que pode ser constatada com a criação, em 2014, do Índice de Mejora de la Educación Secundaria Argentina (IMESA), que objetiva, além de avaliar a qualidade, monitorar as ações voltadas para essa etapa formativa.

*La sanción de la LEN en 2006 –como normativa máxima que guía tanto las políticas del gobierno nacional como las de los gobiernos subnacionales– marca la obligatoriedad del nivel secundario, a partir de la cual la política educativa nacional proclama como una meta central avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades y de resultados, reconoce la fuerte segmentación del sistema y vincula explícitamente la posibilidad de hacer efectivo el pleno derecho a la educación secundaria con medidas que rompan con la reproducción de circuitos diferenciados de escolarización. (GOROSTIAGA, 2012, p. 13)*

A Argentina tem se destacado na América do Sul por sua ampliação da oferta educacional e está caminhando, segundo Susmel (2014, p. 13), para ser o primeiro país latino-americano a alcançar a universalização da educação primária e secundária. “*En todo este proceso el papel del Estado fue fundamental ya que fue el pilar de todo el sistema de educación pública, tanto en los niveles básicos como superiores*”. O Gráfico 13 também ilustra esse quadro evolutivo.

**Gráfico 13 – Evolução da matrícula primária e média na Argentina**



**Fonte:** Diniece – Anuários Estadísticos 2012. Disponível em: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/>

Gorostiaga (2012) esclarece que o país tem focado na direção do cumprimento da universalização das etapas obrigatórias de ensino, a partir de políticas públicas que visam reverter a segmentação de um sistema educacional que ainda mantém grandes lacunas de recursos e ações de acordo com os diferentes setores da sociedade. Embora os dados mostrem o aumento da escolaridade e ampliação das matrículas, ainda há uma percentagem significativa de crianças e adolescentes que permanecem fora desse processo. Ao mesmo tempo, o acesso à escola não parece garantir, especialmente para os setores mais marginalizados, a educação de qualidade.

Esse quadro impõe novas orientações para a definição de políticas educacionais que visem superar essa realidade. As políticas públicas da área educacional do país devem estar voltadas para “[...] *una transformación integral de la escuela, o medidas que busquen revertir la segmentación social en el sistema educativo y las diferencias de calidad entre escuelas que atienden a distintos grupos sociales*” (GOROSTIAGA, 2012, p. 12).

No Brasil, evidenciamos a diminuição das matrículas no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, o que se deve, entre outros fatores, à própria redução populacional das faixas etárias de cinco a nove e de 15 a 19 anos de idade. O contraste desse quadro está registrado nas matrículas destinadas à creche, que, mesmo tendo uma retração considerável no tocante a sua parcela populacional, ampliou o número de acessos (Quadro 27). Porém, ainda há uma notória necessidade de ampliação de vagas para atender a totalidade dessa faixa etária, o que também foi refletido na Argentina.

**Quadro 27 – Relação da população e matrículas na educação básica no Brasil**

BRASIL			
População por faixa etária		Matrículas	
2000	2010	2001*	2010
(0 – 4) 16.375.728	(0 – 4) 13.796.159	C: 1.093.347 PE: 4.818.803	C: 2.064.653 PE: 4.692.045
(5 – 9) 16.542.327	(5 – 9) 14.969.375	EF: 35.950.955	EF: 31.005.341
(10 – 14) 17.348.067	(10 – 14) 17.166.761		
(15 – 19) 17.939.815	(15 – 19) 16.990.870	EM: 8.398.008	EM: 8.357.675

\*Na página oficial do INEP, não constavam os dados de todas as etapas da educação básica referente ao Censo Escolar de 2000. Por isso, optamos pela utilização dos dados de 2001 para fins comparativos.

C: Creche; PE: Pré-escola; EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio.

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do: IBGE – Censo 2000 e 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/> e Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) - Censo Escolar 2001 e 2010. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/>

Os dados ilustrados no Quadro 27 mostram que as matrículas diminuíram em todas as etapas de ensino, com exceção da Educação Infantil, que atende as crianças de zero até os cinco anos de idade. Embora os números registrem a queda da população nessa faixa etária, as transformações evidenciadas no contexto social e econômico brasileiro, no qual a demanda pelo aumento da renda familiar acompanhada do ingresso da mulher no mercado de trabalho

e, também, do reconhecimento de assegurar o direito da criança à educação, fizeram com que a demanda por vagas para essa etapa de ensino aumentasse consideravelmente nas últimas duas décadas (MORGAN *et al*, 2014).

O direito à educação infantil no Brasil foi incorporado tardiamente à legislação. O marco normativo referente à etapa só ocorreu a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, na qual o artigo n. 208 inciso IV determina que “[...] o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] IV- atendimento em creche e pré-escola a crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988).

De acordo com Pinto (2009, p. 121), foi a partir da Constituinte de 1988 que a Educação Infantil passou a ser um direito dos pais e um dever do Estado, podendo os primeiros exigir, inclusive, judicialmente o cumprimento do que estabelece a Carta Magna. Outro elemento importante de inovação do marco legal referente a essa etapa da educação básica é que a faixa etária de zero a três anos, “[...] que historicamente esteve sob a responsabilidade da assistência social, foi incorporada à área de educação, devendo adotar, portanto, os princípios que norteiam o ensino no país”, definidos pela legislação. Ademais, a partir de 2009, as crianças de quatro e cinco anos dessa etapa de ensino passaram a ser contempladas enquanto sujeitos do direito à escolaridade obrigatória e gratuita no Brasil.

A educação infantil oferecida em creches e pré-escolas é entendida como um direito social das famílias e de todas as crianças, independentemente de cor ou de renda ou escolaridade dos pais e, mais que isso, como um bem de interesse coletivo da sociedade exatamente para amenizar, desde cedo, os efeitos danosos de uma estrutura social marcada pela desigualdade econômica e social. (PINTO, 2009, p. 162)

O conjunto de leis (Constituição Federal de 1988 e LDB n. 9.394/1996) regulamentou o reconhecimento da criança como cidadã na sociedade e, como tal, detentora de direitos. Se antes, para Kramer (2006), elas eram meros indivíduos que precisavam da assistência prestada por um espaço para ficar enquanto seus pais trabalhavam, hoje, no Brasil, a legislação garante que sua especificidade deve ser respeitada. Usufruir da educação passou a ser compreendido como um direito social de todas as crianças.

Mesmo com a ampliação da cobertura jurídica, bem como da retração do grupo populacional correspondente à Educação Infantil nos últimos 10 anos, a demanda por essa etapa da educação básica no Brasil segue crescendo e se deparando com desafios que limitam a expansão do número de matrículas. Nascimento (2012) identifica que a falta de fixação da obrigação de recursos que sejam de fato compatíveis com as necessidades dessa fase

formativa é um problema, pois o valor de custo para o financiamento da oferta é maior do que é definido pelo Fundeb. Os municípios, responsáveis por essa etapa no país, por conta das disparidades sociais e econômicas, apresentam dificuldades para expandir as vagas.

Tendo em vista os avanços sociais, bem como as mudanças de concepção com relação ao papel da criança na sociedade. Contudo, constata-se as grandes transformações ocorridas na educação infantil influenciadas por fatores econômicos, políticos, sociais e culturais do País. Sendo assim, considerando a atual conjuntura da educação brasileira, em especial a educação na infância, pode-se concluir que existem muitos desafios propostos pelo dinamismo do processo de educar. Portanto, é de suma importância a implementação de políticas mais consistentes, que venham a contribuir para a melhoria da qualidade da educação infantil, bem como intervir no processo de criação de novas vagas, da ampliação dos recursos, de formação de profissionais e da melhoria da qualidade deste nível de ensino. (MORGAN *et al*, p. 57, 2014)

Quanto ao Ensino Fundamental, em que pese o processo de crescimento da escolarização em nível mundial, o Brasil atingiu, há pouco tempo, os índices de escolarização dessa etapa – que até 2009, era a única obrigatória e gratuita –, alcançados por muitos países europeus desde a metade do século passado (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). Como podemos constatar no Quadro 28, praticamente todas as pessoas em idade escolar nessa faixa etária têm tido acesso à educação formal. Considerando que, apesar de constar a população de cinco anos – que faz parte da Educação Infantil – no grupo definido pelo censo, se compararmos o número de matrículas no Ensino Fundamental com o número de indivíduos do grupo populacional de cinco a 14 anos, podemos identificar que são quase equivalentes.

**Quadro 28 – Relação de matrículas por etapa de ensino no Brasil**

Dependência Administrativa	Matrículas de Educação Básica - 2010								
	Total Geral	Creche	Pré-Escola	E. Fundamental Regular			Ensino Médio	Ed. de Jovens e Adultos	
				Total	Anos Iniciais	Anos Finais		Fundamental	Médio
Total	51.549.889	2.064.653	4.692.045	31.005.341	16.755.708	14.249.633	8.357.675	2.860.230	1.427.004

**Fonte:** Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) - Censo Escolar 2010. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/>

Segundo Oliveira (2007), é significativa a universalização do acesso ao Ensino Fundamental, o que tende a permitir a concentração na ampliação das demais etapas, assim como na focalização da qualidade da educação básica como um todo. Esse processo impõe um desafio para o sistema educacional do país, especialmente se considerarmos a expansão da educação obrigatória dos quatro aos 17 anos, o que contempla todas as etapas da educação brasileira.

O autor chama a atenção, tomando como referência o ponto de vista histórico, que a universalização do Ensino Fundamental no Brasil reduziu o processo de desigualdade, mas, paradoxalmente, o acentuou na medida em que essa dinâmica não foi acompanhada de qualidade na oferta desse ensino e, também, de permanência, pois não há como se pensar em qualidade educacional a partir de altos índices de reprovação. A prioridade pelo acesso criou o abismo entre a universalização e a qualidade. Além disso, desencadeou a demanda por mais educação, exigindo, assim, a focalização de políticas públicas voltadas para o Ensino Médio e também para o Ensino Superior.

A falta de qualidade da educação mostra-se como o sistema educacional é excludente. É por esta via que conquistas quantitativas recentes – que, como já mencionado, ainda precisam ser completadas – sugerem novas oportunidades para o tema da qualidade em educação: ainda que o tema da educação de qualidade não seja atual, a novidade está em recolocá-lo no contexto da universalização do acesso à escola da população de 7 a 14 anos. (FRANCO, ALVES, BONAMINO, 2007, p. 1010)

Quanto ao Ensino Médio, a partir de 2009, foi incluído como etapa da educação básica obrigatória e gratuita, portanto, de dever do Estado. O caráter obrigatório demonstrou o reconhecimento da importância política e social que ele possui, bem como da demanda crescente de escolarização pela população, diante da desvalorização dos diplomas em decorrência do aumento de tempo de ensino no país (Universalização do Ensino Fundamental) e da necessidade de competir no acirrado mercado laboral (KRAWCZYK, 2011).

A autora esclarece que, no Brasil, há um aumento da demanda do Ensino Médio, deparando-se com um cenário que enfrenta dois grandes desafios: conter os altos índices de evasão e oferecer uma educação de qualidade que dialogue com as perspectivas da população dessa faixa etária. Não se tem produzido a democratização efetiva do acesso à última etapa de educação básica, mas, sim, um processo de massificação do ensino, desvinculado dos interesses dos adolescentes e jovens, que estão imersos em um contexto de amplas, constantes

e profundas transformações de ordem social, econômica, política e cultural, que acentuam os processos de exclusão e enaltecem o individualismo, os interesses privados e o consumo.

Melo e Duarte (2011, p. 248) advertem que as ações governamentais do Brasil para o Ensino Médio têm sido marcadas pelo caráter da focalização em estudantes que apresentam defasagens educacionais (sociais, econômicas, escolares) sob o argumento de busca de inclusão social e, também, “[...] pela transferência de recursos públicos para o setor privado, em detrimento da expansão e da melhoria da oferta pública”.

Esta constatação revela o quadro complexo, relativo ao estabelecimento de parâmetros de qualidade em um cenário desigual e combinado que caracteriza a educação brasileira. Este cenário é fortemente marcado por desigualdades regionais, estaduais, municipais e locais e por uma grande quantidade de redes e normas nem sempre articuladas. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 204)

As exigências postas pela configuração socioeconômica brasileira, caracterizada pela intensa desigualdade socioeconômica, somada à situação dos elevados índices de evasão do Ensino Médio, da carência de ações públicas e da limitação de uma oferta qualitativa, devem ser consideradas para que sejam redimensionados os horizontes das políticas educacionais voltadas para essa etapa da educação básica do país.

No tocante à realidade do Paraguai, identificamos que este foi o único país do bloco que teve o crescimento populacional de crianças e jovens em todas as faixas etárias referentes aos níveis da educação básica. Em contrapartida, não ampliou o número de matrículas na sua etapa de ensino obrigatória, a Educação Geral Básica. Já a Educação Inicial teve um aumento bem modesto, comparado à ampliação das matrículas na Educação Média (Quadro 29).

**Quadro 29 – Relação da população e matrículas na educação básica no Paraguai**

<b>PARAGUAI</b>			
<b>População por faixa etária</b>		<b>Matrículas</b>	
2002	2012	2002	2012
(0 – 4 anos) 607.301	(0 – 4 anos) 740.605	EI: 140.484	EI: 154.488
(5 – 9 anos) 663.294	(5 – 9 anos) 728.988	EGB: 1.241.391	EGB: 1.148.823
(10 – 14 anos) 644.714	(10 – 14 anos) 711.631		

(15 – 19 anos) 576.807	(15 – 19 anos) 686.011	EMC: 126.651 EMT: 38.233	EMC: 183.187 EMT: 59.041
---------------------------	---------------------------	-----------------------------	-----------------------------

EI: Educação Inicial; EGB: Educação Geral Básica; EMC: Educação Média Científica; EMT: Educação Média Técnica.

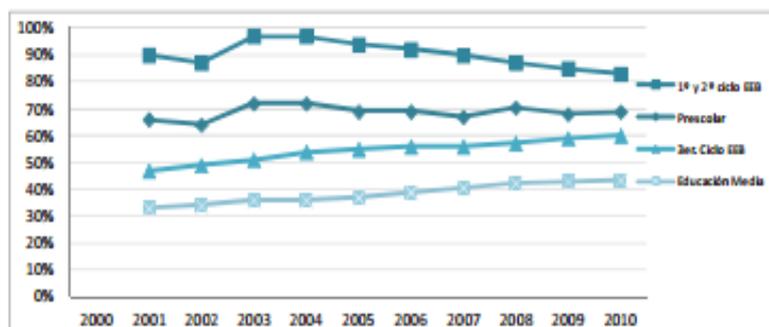
**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do DGEEC – Censo 2002 e 2012. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py/>.

Ortiz (2014) aponta que há um grande déficit de cobertura da Educação Inicial paraguaia e, como consequência, a baixa oferta de vagas. Isso em decorrência da própria limitação legal de não incluir esse nível como obrigatório e gratuito, mas também passando por uma questão cultural. As famílias do país, com fortes influências da cultura indígena, são resistentes a reconhecer que a criança de zero a cinco anos é um sujeito que demanda de educação formal.

Frente a esse cenário, o governo paraguaio, em 2011, lançou, com o apoio técnico e financeiro da Unicef, o Plano Nacional de Desenvolvimento Integral à Primeira Infância (2011-2020). Esse documento consiste em diretrizes para orientar a formulação de políticas públicas no país, voltadas para o desenvolvimento da criança, compreendendo-a como um sujeito de direitos e a base essencial para outros ciclos de vida e para as futuras gerações do país (ORTIZ, 2014). O foco está direcionado às políticas educacionais, de saúde e assistência social, com o objetivo de aumentar as oportunidades social, cultural, política, desenvolvimento econômico e, por conseguinte, de justiça social.

Ortiz (2014) salienta que mesmo o Paraguai adotando, na última década, políticas de proteção social educacional, o que resultou na quase universalização da oferta de vagas para a etapa referente à Educação Geral Básica, o país não teve uma expansão nas matrículas líquidas, como pode ser observado no Gráfico 14. Além disso, o autor aponta o alto índice de evasão nessa fase formativa comparada aos demais países da América do Sul. Por isso, destaca a necessidade do desenvolvimento de políticas educacionais que visem mecanismos de permanência dos alunos no sistema escolar.

**Gráfico 14 – Taxa líquida de matrículas por nível de ensino no Paraguai (2000-2010)**



Fonte: Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe – PREAL<sup>65</sup> (PREAL, 2013).

Ortiz (2014) registra o alto contingente de povos indígenas e de uma parcela expressiva da população viver no campo. Esses grupos possuem uma identidade cultural que tende a valorizar a educação não formal em detrimento do ensino das instituições oficiais. Ademais, em sua maioria, vivem em situação de pobreza, o que demanda um conjunto de ações articuladas que ofereça condições simbólicas e estruturais para que esses cidadãos não só tenham acesso, mas permaneçam na escola.

*La implementación de un plan de cooperación para la retención escolar en las comunidades. El apoyo y control, promovido por el Estado, generará condiciones no solo materiales, sino también simbólicas para la concurrencia al sistema educativo. El fortalecimiento de los planes de protección y promoción de la infancia y de la juventud, involucrando a los diferentes niveles de gobierno, que articule la política pública educativa en un marco amplio de acciones coordinadas con un enfoque integral de desarrollo social y de derechos para las generaciones más recientes. [...] Es necesario dotar al sistema de las condiciones técnicas, financieras y políticas para lograr que los estudiantes de todos los sectores de la sociedad completen su trayectoria educativa, en especial los desfavorecidos socialmente. (ORTIZ, 2014, p. 247-248)*

Nas zonas rurais, conforme Akkari e Nogueira (2007, p. 139), aproximadamente uma em cada três crianças inscritas no primeiro ano do ensino primário tende a abandonar a escola ainda no início de sua vida escolar. Como a pobreza é maior na zona rural, muitas crianças que vivem nessas regiões não frequentam nenhuma instituição educacional. Ademais, os profissionais que trabalham com essa população vulnerável não têm nenhuma formação e

<sup>65</sup> “O PREAL, fundado em 1996 e sediado no Chile, é codirigido pelo Diálogo Interamericano, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento Econômico (USAID), pelo Banco Mundial e, frequentemente, realiza trabalhos de pesquisa sob encomenda para o Banco Mundial e/ ou com financiamento deste organismo, além de contar com o apoio do GE (Fundação General Electric) e outros doadores” (SANTOS, 2004, p. 2).

dispõem de materiais pedagógicos inadequados, sobretudo no trato com as crianças indígenas. Esse cenário leva, na maioria dos casos, à saída do sistema escolar em países como Paraguai e Bolívia, onde uma grande parcela da população é indígena e vive na zona rural. “Os pais, cujas crianças repetem várias vezes de ano, acabam por enviá-las para o mercado do trabalho informal. De forma geral, podemos afirmar que a precariedade da educação de base aumenta na passagem das zonas urbanas para as zonas rurais. As mais penalizadas são as populações indígenas”.

A Educação Média no Paraguai, assim como a Educação Inicial, apresenta um número de matrículas bem limitado e teve um crescimento bem modesto ao longo dos últimos anos, sendo fruto da baixa oferta dessa etapa de ensino, do elevado índice de evasão da Educação Geral Básica e do amplo quadro de desigualdade social no país, que é ilustrado, principalmente, pelas condições de vida da população rural e indígena.

A segregação dos jovens em áreas rurais ocorre devido ao isolamento socioespacial de casas e escolas, em um país onde a organização econômica dedicada à agricultura familiar tem sido muito limitada frente aos grandes latifundiários, onde as zonas rurais estão isoladas geograficamente, sem meios adequados e onde a desqualificação de pessoas é reforçada pela sua linguagem cotidiana, o Guarani. Além disso, enquanto a educação na língua materna é um dos fatores fundamentais da formação inicial na região, a maioria das políticas educacionais dos países latino-americanos estava voltada para a língua oficial e não para as línguas dos povos indígenas, o que prejudica consideravelmente a garantia do direito à educação infantil para estas crianças. Estes aspectos constituem uma das razões mais acentuadas para a segregação da população rural no Paraguai, o que leva muitos jovens a sequer vislumbrar o ingresso na Educação Média (ORTIZ, 2012).

*La diferencia entre la población de medios rurales y de medios urbanos continua siendo pronunciada e implica desigualdades entre clases sociales, de las cuales algunas, urbanizadas, aumentaron su capital cultural mientras que otras, rurales, siguieron en condición de rezago. demás de las diferencias sociales que caracteriza al sistema educativo, el contraste marcado entre espacios territoriales sostiene un modelo educativo basado en la segregación: la desigualdad educativa según la residencia en un espacio rural o en uno urbano, supone interdependencias diferentes entre los agentes de la comunidad educativa, además de la disimilitud entre las dinámicas sociodemográficas y las formas de socialización familiar. (ORTIZ, 2012, p. 72)*

Frente a esse quadro, Ortiz (2014) evidencia a necessidade de o sistema educacional paraguaio implementar políticas que assegurem aos adolescentes e jovens, principalmente os

que estão em vulnerabilidade social, condições de completar seu percurso formativo, pois, por conta dos baixos níveis de anos de escolaridade, é a população que tende a ser a mais atingida para lidar com o mundo do trabalho em diferentes dimensões.

No caso do Uruguai, com exceção da faixa etária de 15 a 19 anos, todos os demais grupos etários diminuíram. Mesmo com esse cenário, apenas a educação primária não aumentou o número de matrículas. Na Educação Inicial, o grau de crescimento foi bem tímido se compararmos ao da Educação Média, o que demonstra, assim como nos demais países, uma demanda natural para esta última etapa do ciclo básico de formação (Quadro 30).

**Quadro 30 – Relação da população e matrículas na educação básica no Uruguai**

URUGUAI			
População por faixa etária		Matrículas	
2004	2011	2004	2011
(0 – 4) 242.582	(0 – 4) 220.345	EI: 105.215	EI: 109.819
(5 - 9 anos) 268.951	(5 - 9 anos) 238.068	EP: 355.568	EP: 342.356
(10 – 14 anos) 264.073	(10 – 14 anos) 256.552	ES*: 225.388	EMB: 177.619 EMS: 145.358
(15 – 19 anos) 257.955	(15 – 19 anos) 261.691		(Total: 322.977)

\*O Censo de 2004 do país divulgou os dados gerais da Educação Secundária, diferentemente de 2011, que apresentou os dados específicos de cada ciclo dessa etapa da educação básica.

EI: Educação Inicial; EP: Educação Primária; ES: Educação Secundária; EMB: Educação Média Básica; EMS: Educação Média Superior.

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do INE – Censo 2004 e 2011. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/>.

A modesta ampliação de vagas na Educação Inicial no Uruguai confirma o diagnóstico apresentado pelo Relatório da Unesco de 2013 sobre a situação educacional na América Latina e no Caribe, apontando que as oportunidades educacionais para as crianças de três a seis anos na região, de um modo geral, fizeram progressos lentos na expansão do acesso à Educação Inicial e, até mesmo, da Educação Primária. A taxa líquida da média regional da matrícula na Educação Inicial aumentou de 55,5%, em 1990, para 66% em 2010 (UNESCO, 2013).

Apesar do tímido progresso observado na cobertura da Educação Inicial no Uruguai, é necessário enfatizar que há uma grande desigualdade no acesso à educação pré-escolar, que tende a prejudicar, especialmente, as populações que mais se beneficiariam da participação

neste nível educacional: as crianças oriundas de famílias de baixa renda, que vivem em áreas rurais e indígenas. A situação mais crítica está voltada para a população de zero a três anos, pois o Estado Uruguai não reconhece essa etapa formativa enquanto obrigatória e gratuita (SILVEIRA, 2014).

Embora tenha ocorrido a expansão de oportunidades educacionais para a Educação Infantil na América do Sul, o problema ainda persiste no que se refere às desigualdades em termos de acesso, bem como de qualidade, dessa etapa de ensino. Conforme Silveira (2014), nos países da região, como é o caso do Uruguai, tem-se concentrado a atenção em crianças com idades mais próximas da entrada na Educação Primária, enquanto para crianças com menos de quatro anos, o cenário ainda é preocupante.

Ainda que o Uruguai não figure entre os países mais desiguais da América Latina, a desigualdade social também é característica presente no país e representa o principal desafio a enfrentar nas políticas voltadas para a Educação Inicial. Barcia (2015) afirma que crianças que vivem em setores mais pobres e mais marginalizados continuam a ter menos oportunidades de educação pré-primária e, por sua vez, estes serviços tendem a ser de qualidade inferior. O quadro, certamente, trará impactos para o aumento da desigualdade nas próximas gerações não só do Uruguai, mas também das demais sociedades latino-americanas.

Contudo, a considerável diminuição demográfica, a pobreza infantil e a demanda reivindicada pela sociedade civil têm figurado nas principais discussões sobre as políticas educacionais do país nos últimos anos. Esse movimento é ilustrado pela iniciativa do governo de definir um marco curricular voltado para a educação de crianças de zero a seis anos. Trata-se de uma normatização focalizada para dar visibilidade a primeira infância e destina equalizar as oportunidades, melhorar as condições de vida e assegurar o pleno desenvolvimento das crianças nessa faixa etária (SILVEIRA, 2014).

O Uruguai praticamente universalizou a Educação Primária e a Educação Média Básica do país e sempre logrou de altos índices quanto a essas etapas de ensino. Contudo, segundo Silveira (2014), depois de ser reconhecido, durante décadas, como um modelo para a região, o país está passando por um processo de estagnação, o que o levou a perder posições entre os seus vizinhos se comparado a indicadores internacionais. Se, por um lado, isso pode representar que a educação uruguaia não consegue avançar no mesmo ritmo dos outros países, por outro, sinaliza novas demandas, como, por exemplo, o aumento do número da retenção escolar, sobretudo na Educação Média Básica.

A expansão da cobertura educacional devido às políticas educacionais dos últimos anos, que visaram inclusão com justiça social, tem se deparado com a ampliação das taxas de

repetência. Em que pese o aumento das vagas, que consiste em um dos instrumentos de efetivação do direito à educação, a reprovação, segundo Silveira (2014), representa um limitador que, por sua vez, sinaliza para a dinâmica de uma configuração com trajetórias educacionais demarcadas entre os pólos de número de matrículas e número de conclusões. O Quadro 31 ilustra claramente o elevado índice de reprovação na Educação Secundária, comparada à Primária.

**Quadro 31 – Taxa de repetição na Educação Primária e Secundária no Uruguai (2011)**

<b>Primaria</b>					
Primero	14,1%	Segundo	7,9%	Tercero	3,1%
Cuarto	4,2%	Quinto	3,1%	Sexto	1,6%
<b>Secundaria</b>					
Primero	31,5%	Segundo	26,9%	Tercero	30,0%

Fonte: Silveira (2014).

Diante desse quadro, em 2016, o Conselho de Educação Secundária, órgão vinculado ao Ministério da Educação e com poder deliberativo, aprovou a Resolução n. 22/2016, que inibe os professores da educação secundária de repetir os alunos. O documento pauta-se na justificativa da necessidade de assistir a conclusão do ciclo básico de formação com ações vinculadas à proteção das trajetórias educacionais dos estudantes (URUGUAI, 2016).

*En casos de insuficiencia, en el período comprendido entre el 3 y el 10 de diciembre acompañarán la culminación de esta trayectoria de los estudiantes para alcanzar los resultados satisfactorios esperados [...] La resolución señala que los docentes no podrán dejar repetidores a los alumnos, sino que deberán elegir entre promoverlos o alertar que "no alcanzaron niveles de suficiencia y deben concurrir hasta el 10 de diciembre de 2016. (URUGUAI, 2016)*

A normativa propõe uma semana extra de atividades direcionadas aos estudantes que não atingirem o nível suficiente e, nesse período, a instituição de ensino deverá focalizar em atividades para atender a esse desafio. Contudo, o documento não faz nenhuma referência àqueles que não alcançam o nível mínimo estabelecido como satisfatório durante essa etapa extra de atividades pedagógicas.

*Los profesores elaboraran una lista com los alumnos que hayan logrado el nivel de suficiencia para promover la asignatura, y otra com aquellos que*

*no lo han logrado. Estes últimos deberán cursar una mas semana, a los efectos de: a) superar las insuficiências, b) ser preparados para las instancias de exámenes. (URUGUAI, 2016)*

Apesar da necessidade de estudos específicos sobre a realidade da Educação Média uruguaia, é possível inferir que tal medida, em um primeiro momento, desperte dúvidas relacionadas ao processo de avaliação da formação dos alunos. Por um lado, a progressão via ações focalizadas visa considerar suas especificidades de aprendizagem e, com isso, busca diminuir o viés seletivo impregnado pela evasão e reprovação escolar; por outro, pode resultar em um “avanço” descomprometido com o processo formativo qualitativo e, conseqüentemente, ser induzido para desafogar as dificuldades do sistema inerentes aos excessos, fluxos e distorções idade-série.

Silveira (2014) aponta que as avaliações e estudos sobre o Ensino Secundário na América Latina mostram uma radical mudança nas últimas décadas. No caso do Uruguai, destacam-se a expansão substancial das matrículas e a crescente heterogeneidade dos correspondentes alunos, referindo-se à admissão de sujeitos de estratos médio e inferior que não faziam parte desse nível de ensino. Essa realidade altera a dinâmica interna dos estabelecimentos de Ensino Médio, que não foram preparados para essas mudanças profundas, destacando, em particular, as capacidades limitadas representadas pela retenção, bem como a grande proporção daqueles que abandonam cedo ou atrasam sua passagem nessa etapa formativa.

*La evolución de los sistemas educativos en las distintas regiones del orbe há estado signada durante las últimas cuatro décadas, entre otras tendencias y transformaciones, por el sostenido crecimiento de la cobertura de la educación media. La expansión de la educación media se puede advertir prácticamente en todas las regiones del mundo. Algunos datos permiten ilustrar este profundo cambio que han experimentado los sistemas educativos en el transcurso de los últimos cuarenta años. [...] Esta suerte de democratización del acceso a la educación media ha representado para muchos sistemas educativos un reto difícil de afrontar, puesto que los obligó a repensar su oferta, sus contenidos y sus prácticas pedagógicas, a fin de contemplar la heterogeneidad social, económica y cultural del alumnado, y dejar atrás su concepción inicial, su función original: la de fase preparatoria para la enseñanza universitaria. (ARISTIMUÑO e ARMAS, 2012, p. 25-26)*

Akkari e Nogueira (2007) afirmam que as maiores taxas de repetência do mundo na Educação Média são observadas na América Latina. Esses dados apontam as fragilidades do Sistema Educacional, a falta ou ineficiência de políticas educacionais que contemplem as

particularidades dessa etapa de ensino, o que implica em consideráveis taxas de retenção na formação primária e de evasão na fase secundária.

Ao longo das últimas décadas, o Uruguai apresentou avanços consideráveis no tocante ao seu sistema de ensino, culminando em indicadores de expansão da cobertura da Educação Primária, bem como da qualidade do ensino. No entanto, mais recentemente, a mobilidade ascendente da educação, no país, vem se deparando com desafios que são desdobramentos das próprias conquistas históricas, como a necessidade de aumentar as vagas destinadas à etapa pré-escolar e de contemplar, nesse processo, as crianças de zero a três anos, e da adoção de políticas que estejam voltadas para os problemas referentes à retenção na Educação Média (SILVEIRA, 2014).

Sobre a Venezuela, evidenciamos o crescimento demográfico apenas nas faixas etárias de 10 a 14 e 15 a 19 anos. Mas, diferentemente dos outros países, mesmo com a diminuição de alguns grupos etários, houve um crescimento do número de matrículas em todas as etapas da sua educação básica, em especial a Educação Inicial, que teve uma ampliação expressiva, como podemos identificar no Quadro 32.

**Quadro 32 – Relação da população e matrículas na educação básica na Venezuela**

<b>VENEZUELA</b>			
<b>População por faixa etária</b>		<b>Matrículas</b>	
2001	2011	2001	2011
(0 - 4 anos) 2.470.081	(0 - 4 anos) 2.437.631	EI: 670.938	EI: 1.605.391
(5 - 9 anos) 2.651.257	(5 - 9 anos) 2.402.364	EP: 3.309.998	EP: 3.473.886
(10 - 14 anos) 2.513.224	(10 - 14 anos) 2.516.779		
(15 - 19 anos) 2.300.721	(15 - 19 anos) 2.641.320	EM: 1.037.849	EM: 1.699.677

EI: Educação Inicial; EP: Educação Primária; EM: Educação Média.

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do INE – Censo 2001 e 2011. Disponível em: <http://www.ine.gov.ve/>

A Venezuela, comparada aos demais países, foi o membro do Mercosul que apresentou a maior proporção de ampliação das matrículas destinadas à Educação Infantil, tendo em vista, inclusive, a população de zero a quatro anos do país. Spiritto (2014) evidencia que, na última década, todos os países da região desenvolveram ações direcionadas,

principalmente, a aumentar a cobertura da Educação Inicial e, especificamente na Venezuela, a oferta tem aumentado continuamente, o que ilustra maior consciência política e social da relevância dessa etapa educacional na formação humana.

*[...] La valoran positivamente el reconocimiento de la primera infancia como una etapa educativa propia y la voluntad política para velar que todos los niños y niñas sean educados, los gobiernos deben garantizar la equidad en la oferta y en la calidad de atención integral a la primera infancia, dada la distribución desigual actual de oportunidades educativas. (UMAYAHARA, 2004, p. 7)*

Na última década, a Venezuela tem buscado, em consonância com as orientações pactuadas no âmbito do direito internacional, promover a proteção das crianças e, conseqüentemente, dos seus direitos fundamentais, especialmente, os das classes socialmente desfavorecidas, visando, assim, reduzir a desigualdade social e proporcionar a igualdade de oportunidades para as crianças menores de seis anos. Porém, apesar da expressiva ampliação das matrículas na Educação Inicial, Blanco (2011) demonstra, em sua pesquisa sobre a Educação Infantil no país, que essa etapa tem sido sustentada por uma percepção assistencialista de cuidados e desarticulada do ponto de vista educacional.

*En función a criterios de calidad, la pertinencia cultural y la participación resultaron ser los aspectos más debilitados. Esto invita a la reflexión acerca de la importancia de propiciar el encuentro de todos y cada uno de los actores vinculados con el proceso de educativo de niños y niñas, así como la urgente necesidad de atender las características reclamada por los conglomerados sociales le imprimen, con la finalidad de causar un mayor impacto y relevancia en las acciones emprendidas. (BLANCO, 2011, p. 50)*

Sobre a Educação Primária, as matrículas revelam a quase universalização dessa etapa de ensino. Cortázar (2012) evidencia a prioridade dada à política pública em educação ao longo da última década. Trata-se de uma perspectiva que pautou um projeto educacional com ênfase no valor da educação como um direito humano e dever e responsabilidade do Estado, como o provedor dos meios para garantir o acesso aos bens culturais para toda a sociedade. Os esforços empreendidos resultaram na ampliação da cobertura do sistema educacional, tendo como norte o acesso universal para todos os segmentos da população.

O autor aponta que a expansão do sistema escolar da Venezuela é resultante, nomeadamente, da concepção estabelecida nas normatizações legais do país, sobretudo, na Carta Magna, que assegurou à educação a condição de um direito humano e social

fundamental, assim como foi concebida como um dever do Estado. Essa profunda mudança legal representou um marco da garantia do direito à educação no país.

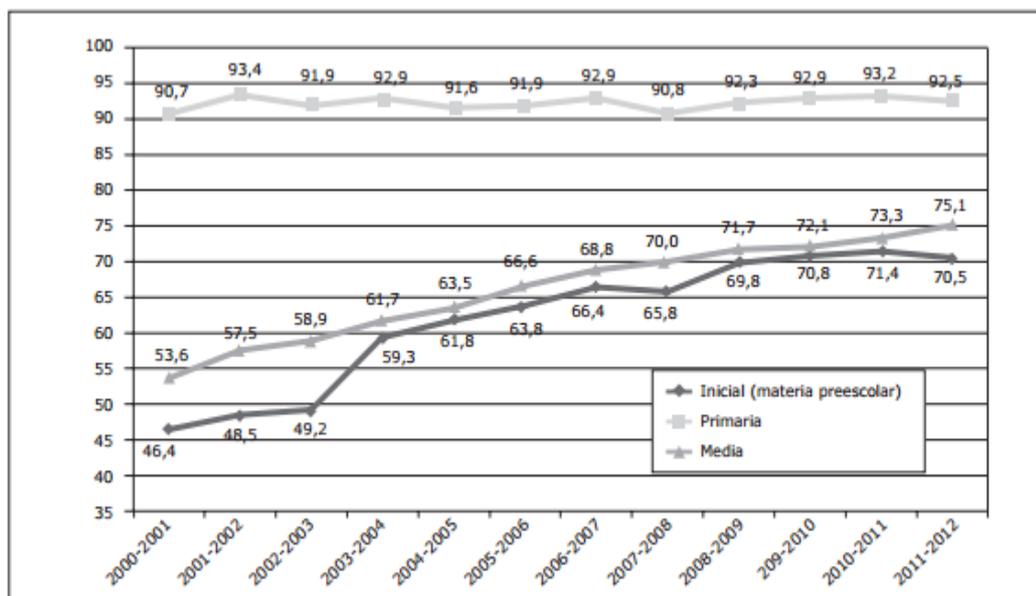
*La Constitución Bolivariana introduce transformaciones fundamentales en la organización de la sociedad heredada del modelo neoliberal. Concibe al Estado como garante de derechos, promueve una democracia protagónica y participativa, valoriza la educación y al trabajo liberador como ejes centrales de un nuevo orden social a construir. [...] La voluntad de construir este nuevo orden tiene implicancias mediatas e inmediatas para el Sistema Educativo. Una batería de leyes son la continuación jurídico-política de iniciativas colectivas que apuntan a fundar una nueva ciudadanía, refundando el espacio de lo público, creando nuevas instituciones, mutando las viejas, todo ello no sin contradicciones y complejidades. (IMEN, 2011, p. 397)*

Todavía, apesar de reconhecer o inegável avanço em termos de quantidade de matrículas alcançadas, Cortázar (2012) identifica que o crescimento focou na quantificação e que o processo não foi acompanhado por políticas que mirassem a qualidade educacional. Ao mesmo tempo em que o sistema inclui ao dispor de mais matrículas para a população, ele também pode excluir, pois, ao não ser acompanhado de políticas que busquem garantir um processo formativo qualitativo, dá brechas para que a retenção prevaleça como peneira social, principalmente entre aqueles que são afetados por condições sócio-econômicas vulneráveis.

*Ahora bien, el asunto dilemático y más crucial de este curso de acción asumido particularmente a partir del año 2003 radica en el hecho de si el foco de atención central de la acción pública puede reducirse o concentrarse solamente en el tema de la masificación de oportunidades, en tanto la sostenibilidad del modelo en el tiempo es limitada si la misma no está acompañada de mecanismos de seguimiento, control, evaluación y de apoyo sistémico e integral que ofrezca educación de calidad para todos. Plantear esta exigencia no supone en modo alguno afianzar las diferencias sociales y restringir expectativas individuales legítimas, pues obviamente todos tenemos el derecho a superarnos. Tampoco supone desconocer el ingente esfuerzo realizado en materia de expansión de oportunidades. Lo que subrayamos es que ese esfuerzo, si bien es necesario, no es suficiente. (CORTÁZAR, 2012, p. 57)*

A Educação Média da Venezuela, como podemos observar no Gráfico 15, foi a etapa que apresentou um panorama ascendente de ampliação entre os anos de 2000 a 2012. Enquanto a Educação Primária teve pouca oscilação e a Educação Infantil apresentou uma moderada queda, a Educação Média mantém uma projeção crescente.

**Gráfico 15 – Evolução das taxas de matrículas da Educação Inicial, Primária e Média da Venezuela**



Fonte: INE. Disponível em: <http://www.ine.gov.ve/>

Spiritto (2014) enfatiza que esse aumento está alinhado com as políticas educacionais da Venezuela dos últimos anos, cuja implementação tem buscado a ampliação da oferta educacional a partir de uma perspectiva inclusiva e massiva. Esse quadro demonstra uma mudança substancial na história educacional do país. Por outro lado, tem imprimido alterações nos direcionamentos das políticas públicas, como consequência das novas demandas sociais da população, dentre elas, a expansão da Educação Inicial, qualidade da Educação Primária e índices acentuados de repetência e evasão na Educação Média.

As legislações educacionais venezuelanas ressaltam a necessidade de democratização e universalização da educação escolar, com acesso, permanência, prosseguimento e conclusão dos estudos, assim como apontam para a importância de se desenvolver ações governamentais que possibilitem o acesso à educação escolar, por meio de projetos e programas que garantam a permanência do aluno na instituição de ensino, rompendo com o ciclo da desigualdade social. Há uma clara preocupação em erradicar o analfabetismo e garantir uma educação equânime e inclusiva. (ALVES e NOGUEIRA, 2013, p. 11)

Ao fazer uma breve avaliação do Sistema escolar da Venezuela, Cortázar (2012) constata o progresso representado pelo esforço complexo, na última década, para expandir o acesso universal a todos os níveis de ensino para a população, meta que ainda está distante de ser cumprida no nível médio de educação, apesar das expressivas ações voltadas para garantir os interesses e expectativas dos grupos sociais marginalizados. Porém, mesmo com as

limitações e contradições que acompanham o processo educacional no país, os avanços alcançados possibilitam a abertura de uma nova etapa de luta do povo pelo direito a uma educação de qualidade.

Cortázar (2012) adverte para que não seja ignorado o progresso quantitativo registrado recentemente no país, em termos do crescimento das oportunidades educacionais, mas que, sozinho, não consegue contemplar a efetividade do direito à educação, pois, sem oferecer e promover alternativas para atender às expectativas plantadas em uma população que, no passado, foi excluída das políticas públicas da Venezuela, haverá uma regressão frente aos avanços conquistados. É preciso, pois, além do aumento de recursos, reconfigurar as estruturas do sistema, tornando-o flexível e dinâmico, para que propicie a aprendizagem de qualidade em ambientes desiguais, especialmente em casos de reintegração daqueles que desistiram ou foram alijados ao longo de suas trajetórias nos espaços escolares.

Zuck, Nogueira e Alves (2014) registram que, na última década, houve um incremento expressivo na cobertura educacional na Venezuela. Nesse período, é notório destacar a ampliação de matrículas não só na Educação Primária, mas, principalmente, na Educação Infantil e, também, na Educação Média. No entanto, mesmo com esses progressos, o desafio das políticas públicas educacionais consiste em assegurar, em contextos de desigualdade, uma educação de qualidade com equidade e, dessa forma, conciliar as aspirações legítimas da população para apreender conhecimento e cultura em condições que garantam o pleno desenvolvimento humano, em consonância com o que está registrado na Carta Magna do país e na Lei Orgânica de Educação.

No que concerne à taxa bruta de matrículas<sup>66</sup>, notamos que o Uruguai é o país que apresenta o melhor indicador relacionado à educação Pré-escolar, com 89% de potencial e é seguido por Argentina e Venezuela, ambas com 76%, o Brasil com 69% e, por fim, apresentando um percentual bem limitado, o Paraguai, com 35%. O Paraguai, por sua vez, é o único país que não apresentou capacidade de absorver mais estudantes do que a população na faixa etária correspondente, em nenhuma etapa da educação básica, o que contrasta com os demais países, sobretudo se considerarmos a educação primária. Sobre a educação secundária, Argentina e Brasil apresentam os mais elevados indicadores e, na sequência, estão Venezuela, Uruguai e Paraguai (Quadro 33).

---

<sup>66</sup> “É um indicador que permite quantificar a capacidade potencial de atendimento do sistema educacional, informando se a oferta de vagas para os três níveis educacionais contempla a totalidade da população que se encontra na faixa etária recomendada para cursar cada um dos níveis” (SARAIVA, 2010b, p. 1).

**Quadro 33 – Taxa bruta de matrículas**

<b>Países</b>	<b>Pré-escolar</b>	<b>Primário</b>	<b>Secundário</b>
Argentina	76%	124%	107%
Brasil	69%	136%	105%
Paraguai	35%	95%	70%
Uruguai	89%	112%	90%
Venezuela	76%	102%	93%

**Fonte:** Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Trojan (2010) salienta que, conforme relatório de Monitoramento Global da UNESCO de 2008, Argentina, Brasil e Uruguai foram os países que mais avançaram na ampliação da oferta do Ensino Primário na América do Sul. Contudo, a autora adverte que acesso à educação não é a única condição para afirmar que o direito educacional está sendo efetivado, pois a matrícula não revela o percentual da demanda atendida, não demonstra a melhoria da qualidade de ensino e, também, não é um indicador da garantia de conclusão da etapa formativa.

Entre os pontos centrais da pauta de discussão das políticas educacionais na América Latina, e que tem ganhado maior expressividade na agenda internacional do Mercosul Educacional, há o que consiste na geração de indicadores destinados a melhorar a alocação de recursos, governança e responder aos problemas sociais inerentes a uma região historicamente marcada pela desigualdade. É inegável que, nas últimas duas décadas, no campo da educação, os países concentram-se na necessidade de expansão da matrícula, principalmente nas etapas obrigatórias e gratuitas. Todavia, novas necessidades emergiram, o que tem demandado uma redefinição nas diretrizes das políticas públicas da área.

Quanto ao orçamento destinado à educação, o Quadro 34 nos mostra que a Venezuela é o país que mais investe no setor educacional, o que corresponde a 6,9% do seu PIB. Na sequência estão Brasil (5,8%), Argentina (5,1%), Paraguai (5,0%). Por fim, o país com a menor despesa pública em educação é o Uruguai (4,4%).

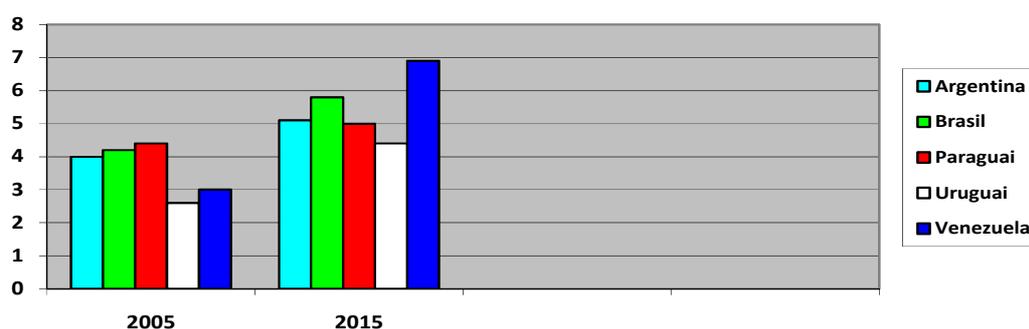
**Quadro 34 – Despesa pública com educação nos países do Mercosul**

Países	Percentual do PIB
Argentina	5,1%
Brasil	5,8%
Paraguai	5,0%
Uruguai	4,4%
Venezuela	6,9%
<b>Média investida do PIB dos países do Mercosul*</b>	<b>5,4%</b>

\*Cálculo realizado pela pesquisadora.

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

O único país do bloco que fixa um percentual do PIB para destinar à educação é a Argentina. A sua Lei de Educação Nacional n. 26.206/2006 determina que 6% do PIB devem ser investidos na área educacional. Contudo, como podemos aferir pelos dados do PNUD, mesmo com a previsão legal de um percentual, o país ainda não concretiza essa normativa. A Venezuela, mesmo não apresentando a fixação de percentuais do PIB em sua legislação, mais que dobrou o investimento em educação, como podemos notar pelo Gráfico 16, que traz os dados do Relatório de 2005.

**Gráfico 16 – Despesa pública com a educação (Percentual do PIB 2005 e 2015)**

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2005 e 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Mesmo que a Argentina não tenha alcançado o patamar de 6% do seu PIB, Susmel (2014) destaca que nos últimos anos, os gastos do Estado com a educação no país têm aumentado. No entanto, o autor ressalta que, devido às assimetrias regionais no país, há uma disparidade

representada pelo investimento em educação por aluno entre as províncias, o que reflete na qualidade. Há províncias que investem até três vezes mais do que a média estatal, diferente de outras, em que o montante destinado à educação é inferior ao aporte do governo federal.

A Argentina, segundo Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2005, destinava 4,0% do PIB, o Brasil, 4,2%, Paraguai, 4,4%, Uruguai, 2,6% e Venezuela, 3,0%. O Gráfico 16 ilustra a ampliação de investimentos em todos os países. Notamos que a Venezuela mais que dobrou o orçamento destinado à educação e na mesma direção, está o Uruguai. Argentina e Brasil sinalizaram um crescimento dos recursos de forma mais tímida, comparando-se aos anos anteriores. O Paraguai foi o país que apresentou o menor nível de crescimento do investimento do PIB.

Logo, notamos que a Venezuela ampliou o crescimento em 3,9% nos períodos compreendidos da disponibilização dos dados dos relatórios, Argentina, 1,1%, Brasil, 1,6%, Paraguai, 0,6% e Uruguai, 1,8%. O Uruguai, mesmo sendo o país que investe a menor proporção do PIB comparado aos demais, quase dobrou o soma que era destinada em 2005, o que representa um crescimento expressivo, principalmente se levarmos em conta que o país não possui nenhuma referência legislativa que determine percentuais de investimentos em educação. Para Babinski (2010), ainda que o Uruguai tenha ampliado os investimentos em educação na última década de forma significativa, a falta da previsão legal para fixar patamares de investimento é uma grave falha na legislação uruguaia, bem como deixa o país à mercê das prioridades de determinado governo e não configura um compromisso do Estado.

No entender de Akkari e Nogueira (2007), é preciso considerar que há uma tensão constante entre a quantidade e a qualidade, que um não é sinônimo de outro e vice-versa. Ambos os processos devem ser equilibrados para que o sistema de ensino consiga alcançar patamares positivos. A ampliação da cobertura deve vir acompanhada da priorização de investimentos em formação de profissionais, infraestrutura, materiais pedagógicos, bem como de uma redefinição de processos avaliativos, curriculares e de gestão.

Em outras palavras, a oferta leva tempo para se materializar, enquanto a demanda é imediata. Se não há essa compreensão por parte do Estado, a quantidade de recursos dedicados à educação não representará necessariamente a garantia de êxito, se não houver um planejamento que contemple as políticas educacionais de longo prazo.

Akkari e Nogueira (2007) chamam a atenção para o fato de que o Brasil tem um nível de desenvolvimento educacional muito abaixo da sua posição econômica. O país, por exemplo, investe percentuais do PIB próximos aos do Paraguai, país que tem uma economia inferior à de muitos países latino-americanos. Por conta desse cenário, inúmeros movimentos

sociais no país reivindicam, como condição crucial para a melhoria da qualidade e, também, da ampliação da cobertura, sobretudo para Educação Infantil, o aumento dos recursos destinados à educação no país.

O Brasil projeta a ampliação de investimentos na área a partir da Lei n. 13.005/2014, que determinou seu Plano Nacional de Educação (2014-2024) e regulamentou como meta a aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) ao patamar de 7% do PIB até o quinto ano de vigência da referida lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. Ao analisarmos o crescimento entre os dados apresentados no relatório de 2005 (4,2%) e os apresentados em 2015 (5,8%), evidenciamos que o aumento foi de 1,6%, o que demonstra o crescimento de 0,8% a cada quinquênio. Essa observação demonstra que a projeção de elevação do PIB ao patamar de 10% no país se constitui em um grande desafio, o que exigirá dos governos a priorização das políticas educacionais.

Quanto à América Latina, Akkari e Nogueira (2007, p. 136) advertem para as desigualdades flagrantes na redistribuição da riqueza, que reflete, por sua vez, nas desigualdades ao acesso educacional. Se considerarmos o nível de desenvolvimento econômico dos países da América Latina, constatamos que as crianças pobres tendem a frequentar sistemas de educação pública deteriorados. O serviço educacional limitado na América Latina agrava as desigualdades e coloca em alerta as políticas educacionais vigentes, sobretudo as referentes “[...] aos problemas da qualidade da educação, de insuficiência de fundos, da distribuição inadequada dos recursos e das péssimas condições de trabalho dos educadores são temas que precisam ser melhor estudados na região” e, principalmente, priorizados na definição de políticas públicas para área.

Dourado e Oliveira (2009) ressaltam que o financiamento público é fundamental para o estabelecimento de condições objetivas para a oferta de educação de qualidade e para a implementação de políticas públicas que objetivem ampliar a cobertura dessa oferta, o que demandará o compromisso dos países com os diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais.

A Unesco compreende os recursos financeiros como uma das dimensões que incidem na qualidade educacional. Para o órgão, do ponto de vista econômico, é qualitativo afirmar que a qualidade está relacionada à eficiência no uso do orçamento destinado à educação (UNESCO, 2003). Considerando essa percepção e a partir dos dados referentes aos indicadores da educação Uruguia, é possível afirmar que, mesmo dispondo de um percentual menor de recursos, comparado aos demais, tem alcançado resultados consideráveis na esfera educacional.

Nessa direção, mesmo com o menor índice de investimento em educação, o Uruguai, como podemos observar no Quadro 35, dispõe do segundo melhor índice de Educação dos países do bloco. A Argentina, país com melhor IDH do Mercosul, também é o que apresenta a maior média de qualidade educacional, seguida de Uruguai, Venezuela, Brasil e Paraguai.

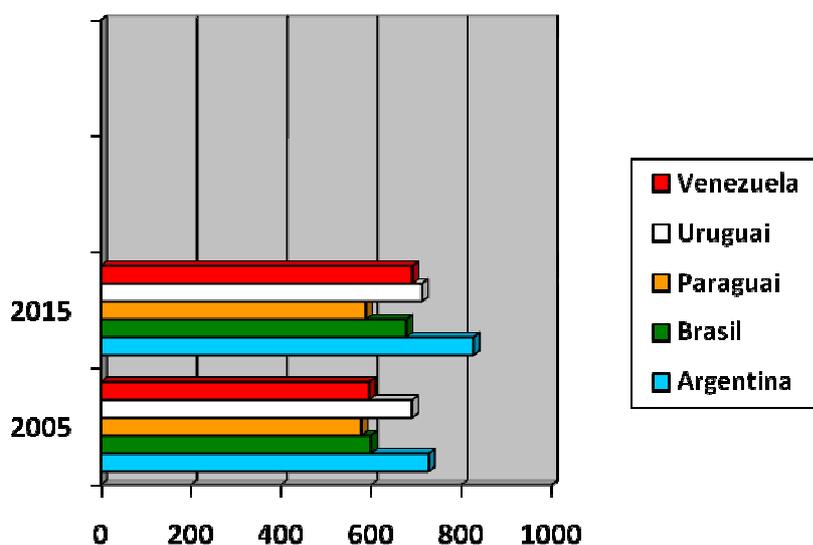
**Quadro 35 – Índice de Educação dos países do Mercosul**

<b>Países</b>	<b>Índice</b>
Argentina	0.826
Brasil	0.677
Paraguai	0.588
Uruguai	0.712
Venezuela	0.691

**Fonte:** Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Se observarmos o quadro evolutivo com relação ao Índice de Educação registrado no Gráfico 17, identificamos que todos os países avançaram. Deve-se destacar que Paraguai e Uruguai apresentaram evoluções bem incipientes, porém, o segundo já era detentor de índice educacional satisfatório em 2005, o que demonstrou uma estagnação, ao passo que o primeiro ainda continua mantendo o posto de menor índice dentre os países do bloco. No outro cenário, Argentina, Venezuela e Brasil destoaram dos demais no crescimento de índice educacional, ainda que seja preciso enfatizar que, especialmente os dois últimos, assinalam inúmeros desafios que impedem o avanço da área.

**Gráfico 17 – Evolução do índice de Educação dos países do Mercosul (2005 e 2015)**



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) ano 2005 e 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/data>.

Se por um lado, o primeiro indicador de qualidade é a cobertura, em termos de oferta, podemos considerar que todos os países do Mercosul ampliaram de um modo geral as matrículas nas suas referidas etapas obrigatórias e gratuitas, em que pese a relação de diminuição da população de determinadas faixas etária e realidade paraguaia quanto à Educação Primária. Por outro lado, o crescimento das oportunidades de escolarização à sociedade desencadeou inúmeros desafios relativos aos países da região, a demanda por expansão de vagas em outras etapas formativas, o prosseguimento dos estudos provocados por altas taxas de repetência e evasão, assim como a necessidade de melhoria da qualidade educacional ofertada.

Akkari e Nogueira (2007, p. 134) apontam que, ao contrário de certas crenças veiculadas pela mídia internacional, a América Latina não é uma região que concentra elevados índices de crianças não escolarizadas, em idade referente às etapas obrigatórias. Na contramão dessa crença, há indicadores que apontam a ampliação do acesso das crianças a instituições de ensino na região. “Um relatório recente da UNESCO de 2001 estima que 32 países não conseguirão enviar todas as suas crianças à escola primária até 2015. Este relatório não atinge a América Latina, que aparentemente apresenta-se capaz de alfabetizar todas as suas crianças”.

O questionamento que tem sido pauta das diretrizes internacionais e, até mesmo, de alguns países da região, é a necessidade desse processo de escolarização possuir, também, o alcance qualitativo e não apenas quantitativo. “Um grande número de crianças está freqüentando as escolas públicas na América Latina, mas estão de fato sendo alfabetizadas? Estão sendo preparadas para o trabalho e para os desafios da vida cotidiana?” (AKKARI; NOGUEIRA, 2007, p. 134).

Oliveira (2007) enfatiza que, paradoxalmente, mais educação gera a demanda por mais educação. A ampliação da oferta de matrículas nos países, somada a quase universalização das etapas obrigatórias, com exceção do Paraguai, passa a desencadear novas demandas populares por acesso à educação. Trata-se, pois, da necessidade de expansão das matrículas nas demais etapas da educação básica dos países, o que está atrelado ao aumento dos recursos para a área, vislumbrando, assim, um processo educacional que faça a cobertura de um maior número de pessoas, por mais tempo e com qualidade.

A Educação Infantil e a Educação Média devem, também, ser consideradas um direito fundamental, obrigatório e gratuito do indivíduo e que, portanto, precisa figurar nos marcos legais dos países. Além disso, o direito é histórico e dinâmico, ou seja, sua institucionalização será direcionada conforme as demandas da sociedade. No panorama apresentado pela realidade mercosulina, evidencia-se que educação gera mais educação. Desse modo, compreendemos que a ampliação da escolarização obrigatória para além da etapa primária constitui-se em uma necessidade histórica dos países Sul-americanos em direção à expansão das possibilidades da formação integral. Isso implica uma defesa da educação enquanto um direito humano e que deve estar na contramão dos “[...] processos de seletividade e exclusão, que caracterizam a educação pública em nossa região e ainda uma oposição a toda e qualquer forma de desigualdade de acesso e de distribuição do conhecimento” (TELLO; MAINARDES, 2014, p. 157).

Os países membros do Mercosul demonstraram, ao longo da última década, o crescimento da oferta de oportunidades escolares. Com isso, possibilitou-se a inclusão de parcelas sociais historicamente excluídas das instituições escolares, mas, ao mesmo tempo, provocou a segmentação no próprio sistema educacional. Assim sendo, houve a expansão das taxas da matrícula, diminuição dos índices de analfabetismo nas populações adultas, elevação na média de anos de escolarização, aumento dos recursos destinados à área (ainda que sejam insuficientes), porém, a democratização via qualidade educacional prefigura como um complexo obstáculo, especialmente se considerarmos que estamos falando de realidades socioeconômicas arraigadas de desigualdade.

Nessa direção, Santos, Ourique e Silva (2007) esclarecem que o problema da qualidade deve ser enfrentando conjuntamente ao problema da equidade. Isso significa que não é possível analisar as limitações evidenciadas nos sistemas educacionais dos países sem considerar o nível socioeconômico, assim como as particularidades inerentes às diferenças entre culturas, etnias e raças que são expressas em uma região tão plural como a que envolve o Mercosul. Os vínculos entre educação e sociedade são estreitos e se influenciam mutuamente, dessa forma, não é possível definir políticas públicas para a área sem considerar esses determinantes.

Denota-se, então, no cenário mercosulino, que o grande desafio do direito à educação nos membros do bloco consiste na promoção de uma educação de qualidade, haja vista que, na medida em que foram ingressando nas instituições grupos sociais que, historicamente, estiveram excluídos, não ocorreu, nestes países, uma agenda de políticas que propicia uma devida reformulação do sistema de ensino com o intuito de promover um quadro educacional de qualidade (SODRÉ; SANTOS; GONÇALVES, 2015).

Debater tais questões remete à apreensão de um conjunto de determinantes que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente. Em outras palavras, é fundamental ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação, portanto, é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202)

Embora os indicadores, em termos de cobertura dos anos de escolaridade obrigatórios dos países, apontem uma considerável evolução, outros indicadores acendem as luzes do alarme sobre a materialização do direito à educação nos países membros do Mercosul. A falta de vagas para as demais etapas formativas da educação básica, a limitação dos recursos e a baixa qualidade ilustram os desafios dos Estados para conseguir a inclusão, no sistema de ensino, daqueles que, atualmente, estão excluídos, seja pelo acesso, pela permanência ou pela insuficiência educacional. Esse cenário imprime ao bloco uma pactuação rumo à definição de ações que busquem superar o quadro imposto, sob pena de retroceder os avanços

conquistados até aqui e, conseqüentemente, comprometer a educação das gerações futuras do povo mercosulino.

É preciso registrar o reconhecimento de que a análise dos indicadores apresentados não é suficiente para compreender a totalidade do fenômeno do direito à educação básica, devido à abrangência e complexidade das particularidades relacionadas às coberturas educacionais dos sistemas de ensino dos países. Contudo, mesmo com essas limitações, os dados analisados nos permitiram aferir uma leitura sumária da realidade e dos desafios impostos não só à garantia, mas, principalmente, à efetivação do direito educacional no âmbito dos membros do Mercosul.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“É um trem riscando trilhos  
Abrindo novos espaços  
Acenando muitos braços  
Balançando nossos filhos”.*

*(Canción Por La Unidad Latinoamericana - Pablo Milanés e Chico Buarque)*

As problematizações suscitadas ao longo do processo investigativo oportunizaram o conhecimento sobre o direito à educação nos países membros do Mercosul e os desafios inerentes à expansão da sua proteção, bem como da sua garantia. Assim, buscamos construir subsídios que nos possibilitassem compreender a maneira como este fenômeno se materializa.

O direito à educação é resultado de um processo histórico, consubstanciado na institucionalização do entendimento da comunidade mundial como um direito fundamental. O campo do direito internacional público objetiva enfatizar, principalmente, os direitos humanos. Trata-se de uma perspectiva que busca internacionalizar o direito e, conseqüentemente, garantir que este não venha a ser violado, o que requer o conhecimento de que os direitos devem ser garantidos mediante uma regulação internacional consensual e que, posteriormente, deve ser respeitada e normatizada no âmbito dos Estados.

Nesse viés, o direito à educação foi proclamado expressamente, no tocante à comunidade internacional, a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, tornando-se um marco histórico. Mas, além da referida Declaração, inúmeros são os instrumentos jurídicos em nível universal e regional que reafirmam o dever da regulamentação do direito. Os mais recentes são as Declarações Mundiais sobre Educação para Todos de Jomtien (1990), Dakar (2000) e Incheon (2015).

Esses acordos referendam os dispositivos previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e correspondem, assim, a um conjunto de instrumentos normativos de proteção internacional do direito à educação. A relevância desses documentos, tanto no plano internacional quanto nacional, é a atribuição da premissa da educação enquanto um direito humano inalienável, indivisível e interdependente.

A pactuação de aparatos normativos está intimamente relacionada à relação de estreitamento estabelecida entre os Estados. Nesse sentido, a constituição dos blocos regionais também passou a ser decisiva nos mecanismos de pactuar compromissos a partir de atos normativos celebrados no âmbito internacional, em especial, no campo da proteção aos direitos. Sendo assim, os processos de integração regionais, desse modo, operam transformações não só no cenário internacional, mas, sobretudo, no contexto dos países

envolvidos, na medida em que envolvem procedimentos de convergências, aproximações e harmonizações de políticas e normatizações. Logo, os blocos regionais ganham espaço não só na vertente econômica, mas na política e no campo social, pois a condição de regionalização passa a representar uma estrutura mais sólida para responder aos anseios advindos das constantes mudanças do mundo globalizado.

As alterações na dinâmica global tem desencadeado para o Mercosul uma conjuntura bastante adversa, pois Argentina, Brasil e Venezuela enfrentam, além de uma grave crise econômica, instabilidade política e institucional. O quadro de turbulência vivenciada pelos demais países do bloco faz com que Paraguai e Uruguai sejam diretamente afetados. O cenário conturbado, somado às incertezas sobre o próprio processo de globalização, faz com que o Mercosul tenha que enfrentar não só os desafios de ordem econômica, política, diplomática e social, como também com as dúvidas sobre a sua própria continuidade.

A própria criação e institucionalização do Mercosul é uma resposta aos desafios impostos pelas mudanças conjunturais históricas. Após 25 anos da Assinatura do Tratado de Assunção, documento que regulamentou a criação do bloco, o Mercosul dispõe, atualmente, de uma base estrutural sólida que é composta por diversos órgãos, dentre eles, o Setor Educacional do Mercosul. A instituição desse órgão representa o reconhecimento da necessidade de pautar a educação como um dos instrumentos de desenvolvimento dos países do bloco e do fortalecimento da integração regional.

O SEM foi criado quase que simultaneamente ao próprio Mercosul e também apresenta uma organização institucional que abrange várias comissões que tratam das especificidades educacionais (Níveis de Ensino, Modalidades, Financiamento, Avaliação e Gestão). Suas ações resultam na elaboração de Planos Plurianuais de Ação, que traçam linhas estratégicas para nortear a definição das políticas educacionais nos países membros do bloco.

A análise dos cinco Planos Plurianuais de Ação do Mercosul nos permite inferir, em linhas gerais, uma evolução no tocante à sistematização das diretrizes educacionais. Os planos, ao longo dos anos, apresentaram avanços em termos de abrangência e estruturação. No que tange ao conteúdo, observamos nas diretrizes que, embora os planos de ação, notadamente os últimos, tenham atribuído destaque à necessidade de esforços dos países em assegurar ampla proteção normativa à garantia do direito à educação básica, denota-se a prioridade da concentração de esforços institucionais, de forma estanque, em um nível de ensino, a Educação Superior, que tem a finalidade direta de formação de recursos humanos para as demandas do mercado.

No que concerne ao direito à educação previsto nas legislações dos países membros do bloco Mercosul, buscamos analisar aspectos referentes à obrigatoriedade, gratuidade, financiamento e organização dos sistemas de ensino. Especificamente sobre a obrigatoriedade e gratuidade, podemos inferir que as normativas dos países membros do bloco apresentam significativas diferenças com relação à extensão da proteção ao direito à educação. Com exceção da Argentina, todos os demais países do Mercosul tratam, no texto constitucional, de assegurar a obrigatoriedade e a gratuidade enquanto princípios do direito à educação básica. Todavia, ainda que a Constituição Argentina não traga referências sobre obrigatoriedade e gratuidade da educação, esses elementos estão garantidos na legislação infraconstitucional.

Em que pese as singularidades e os contrastes dos contextos históricos, políticos e econômicos em que esses países estão inseridos, é preciso reconhecer que o ordenamento legal brasileiro, paraguaio e venezuelano evidencia elementos mais específicos e contundentes para a garantia do direito educacional. A Constituição Argentina, bem como a Uruguia, são bastante lacônicas no que tange ao direito à educação. Por outro lado, ainda que seja uma lacuna a diminuição do arcabouço jurídico que protege o direito à educação na Argentina, o país apresenta, em sua principal legislação educacional, uma ampla regulamentação da educação, o que amplia o bojo da sua garantia enquanto direito.

A Carta Magna brasileira é a única que reconhece o direito à educação de forma diferente das demais constituintes mercosulinas, com características dos direitos da personalidade, quando a assegura como pública e subjetiva, dotada de proteção civil, porém, não deixando de ser um direito social. Certamente, é a grande inovação do modelo constitucional brasileiro em relação ao direito à educação básica.

Embora as legislações dos países membros do Mercosul tenham pontos em comum, possuem, também, diferenças que refletem a garantia do direito à educação. Dentre os pontos dissonantes, é oportuno apontar as seguintes: Argentina, Paraguai e Uruguai tratam, em suas respectivas Leis Gerais de Educação, do caráter de desigualdade social e o compreendem como uma situação de vulnerabilidade, o que demanda políticas educacionais focalizadas para resguardar o direito. As normatizações de Venezuela e Uruguai registram o entendimento da educação enquanto um direito humano fundamental e também conferem, nos seus textos legais, o princípio de laicidade vinculado à educação.

No tocante ao financiamento educacional, evidenciamos que os recursos fiscais são as principais fontes de orçamento dos países e a Argentina é o único que assegura, em sua legislação, a vinculação do percentual do PIB como recurso educacional. Já o Paraguai delimita a focalização de gastos, o que indica que as receitas do Estado não são suficientes

para todas as etapas educacionais. Ademais, o país, assim como o Uruguai, prevê legalmente a isenção de impostos para as instituições privadas.

Por serem Estados Unitários, Paraguai e Uruguai demandam a arrecadação de impostos concentrada ao nível do governo central. Na legislação brasileira e argentina, há a divisão de responsabilidades entre os entes federados a partir da definição de um percentual orçamentário. Identificamos, também, que as legislações argentina, brasileira, paraguaia e venezuelana vinculam um percentual de recursos específicos destinado à educação, o que não é identificado nas normativas uruguaias.

Sobre a organização dos sistemas de ensino, notamos que o Brasil, mesmo dispendo de proteção jurídica mais sólida decorrente da ampla cobertura no texto da Carta Magna, carece de um marco legal que institua seu Sistema Nacional de Educação, diferentemente dos outros países do Mercosul, que regulamentaram essa estruturação em suas legislações. Apesar do Brasil não dispor da normatização de um Sistema Nacional de Educação, a distribuição de competências entre os governos subnacionais configura no seu marco legal, assim como na Argentina.

Ainda que a Venezuela também tenha sua organização político-administrativa estruturada pelo federalismo, apresenta, em suas legislações, acentuada centralização das atribuições inerentes à prestação de serviços educacionais. Já Paraguai e Uruguai, mesmo destacando, em seus respectivos marcos legais, previsões de descentralização das políticas públicas, apresentam um arranjo institucional educacional que está restrito à atuação do governo central.

A educação básica dos países membros do Mercosul está organizada a partir de três módulos/etapas/idades: o primeiro está voltado para a educação inicial ou educação infantil, o segundo abrange a educação primária ou ensino fundamental e o terceiro contempla a educação média. Todos os países também asseguram as modalidades educacionais, que são destinadas às necessidades singulares de determinados segmentos populacionais, o que está em consonância com a perspectiva de consagração da igualdade no direito à educação.

No contexto Mercosulino, o direito à educação foi sendo consolidado nas Constituições e nas legislações infraconstitucionais a partir dos seus respectivos delineamentos políticos, sociais, econômicos e culturais. Se considerarmos que a maioria dos países da América Latina passou por recentes momentos de redemocratização, uma vez que vivenciaram longos períodos ditatoriais, no âmbito normativo, há um avanço progressivo, o que permitiu, mesmo com as limitações evidenciadas, a consolidação de um ordenamento jurídico educacional.

Além dos marcos normativos, o estudo também analisou os indicadores educacionais dos países a partir dos dados disponibilizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e dos dados indicados pelos censos dos países. Em termos de oferta, os países membros do Mercosul ampliaram as oportunidades escolares para as suas etapas obrigatórias, com exceção do Paraguai. O crescimento permitiu a inclusão, nos sistemas de ensino, de parcelas sociais marginalizadas, mas, ao mesmo tempo, desencadeou a demanda por mais vagas nas outras etapas educacionais: Educação Inicial e Média.

Constatamos, também, a diminuição dos índices de analfabetismo nas populações adultas, ampliação na média de anos de escolarização e o crescimento dos recursos destinados à educação (ainda que sejam insuficientes). Contudo, a democratização via qualidade educacional se configura como um obstáculo, sobretudo frente ao quadro histórico de realidades socioeconômicas desiguais nos países do Mercosul.

Argentina e o Uruguai são os países com os mais elevados indicadores educacionais e figuram entre os melhores colocados, se compararmos igualmente os demais países da América Latina. Essa condição está associada não só ao avanço na oferta e na qualidade educacional, mas, principalmente, no conjunto de políticas públicas que possibilitou progressos referentes aos indicadores sociais, o que também foi evidenciado na última década, mas em menor escala, nos outros membros do Mercosul.

Todavia, nos últimos anos, vários países do mundo têm enfrentado crises econômicas. No âmbito do Mercosul, essa realidade tem atingido de forma acentuada as suas principais economias, Brasil, Argentina e Venezuela, o que, conseqüentemente, também afeta Uruguai e Paraguai. Esse quadro ameaça não só a evolução das melhorias dos indicadores sociais evidenciados, como também o que já foi alcançado, o que demanda do bloco, mais do que nunca, o fortalecimento da integração regional e a adoção, em conjunto, de políticas públicas destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos seus países membros.

Nessa vertente, podemos inferir que há um extenso caminho a se percorrer para a efetividade do direito à educação básica entre os membros do Mercosul, no qual haja o provimento do acesso, permanência e qualidade. Isso pode ser identificado pelos diversos fatores que ilustram o distanciamento entre a proteção normativa observada nas legislações e a realidade demonstrada pelos indicadores.

É crucial ponderar que a prerrogativa do direito à educação de qualidade é dinâmica e distinta, pois vai representar as demandas históricas de cada país. Se de um lado, no que concerne a educação obrigatória, Venezuela e, principalmente o Paraguai ainda enfrentam o desafio da universalização, por outro, Argentina e Uruguai se defrontam com as dificuldades

inerentes as taxas de reprovação e evasão. O Brasil, embora tenha, praticamente, universalizado o Ensino Fundamental, terá que prover as condições reais para assistir a recente ampliação dos anos de escolaridade obrigatória.

Diante desse cenário e mediante a análise dos ordenamentos jurídicos que respaldam a educação nos países do Mercosul, constatamos que o acesso, a permanência e a qualidade representam obstáculos para a garantia do direito educacional, assim como para a sua consolidação enquanto um instrumento de integração regional. Especificamente sobre a concepção de qualidade, seria fundamental a criação de um sistema próprio de avaliação da educação básica, que, por sua vez, fosse aplicado em cada país e que fosse convergente com as especificidades da região. A ausência de um instrumento de avaliação no tocante ao Setor Educacional do Mercosul induz à fragmentação das políticas educacionais entre os membros do bloco, o que leva ao distanciamento da integração regional e, também, da concretização do direito à educação.

Além da necessidade de prover o amplo acesso e permanência de todos à educação básica de qualidade, é necessário mudanças profundas nas estruturas sociais, especialmente porque o atual momento conjuntural econômico dos países do Mercosul demandará não só de políticas educacionais, mas também de políticas públicas que propiciem condições de inserção social da população oriunda das classes vulneráveis. Caso contrário, a educação representará um privilégio e não um direito.

Devido à abrangência do tema, procuramos destacar alguns aspectos do direito à educação básica no ordenamento normativo e, também, dos indicadores educacionais dos países membros do Mercosul. Com efeito, um extenso campo de investigação encontra-se aberto para que se possa aprofundar e produzir conhecimento novo sobre essa temática. Inclusive, os limites identificados no presente estudo são indicativos das inúmeras possibilidades de pesquisa, dentre elas, investigar o direito à educação no âmbito do Mercosul a partir da gestão, da educação inclusiva, das condições estruturais e materiais, do currículo, da avaliação e da formação e valorização dos profissionais da educação.

É imprescindível a realização de pesquisas que investiguem a efetivação do direito à educação básica nos países membros do Mercosul, como fenômeno a ser interrogado na perspectiva de uma análise política, sociológica e pedagógica, objetivando avançar na busca de uma efetiva educação fundamental para todos, como é defendida e assegurada nos documentos e normativas internacionais.

Salientamos, também, a necessidade da realização de estudos comparados no campo da educação, em especial da política e gestão educacional. É preciso, pois, defrontar as ações

educacionais que estão sendo materializadas para identificar similitudes, distinções, especificidades, limites e avanços. Trata-se de um significativo instrumento analítico, que permite um amplo campo de análise da realidade investigada em face das de outros contextos. Contudo, tem sido pouco explorada na área.

Reconhecemos que compreender o direito à educação nos países membros do Mercosul, a partir dos seus respectivos ordenamentos jurídicos, bem como pelos indicadores sobre a cobertura da oferta desse serviço público, foi uma tarefa árdua. Porém, as dificuldades impostas não foram decorrentes apenas dos obstáculos acadêmicos apresentados (poucas pesquisas sobre o tema e limitação de acesso aos dados oficiais de determinados países), mas, sobretudo, pelos períodos de angústia vivenciados ao longo da pesquisa, entre os quais, presenciar um polarizado processo de impeachment no Brasil, que atravessa um conturbado momento na política e economia e acompanhar a adoção de medidas que coloca em xeque a garantia dos direitos sociais conquistados no país; se deparar com a dificuldade dos países vizinhos, em especial Argentina e Venezuela, que também estão passando por situações de turbulência econômica, política e social; acompanhar uma das piores crises migratórias do mundo, na qual milhares de pessoas estão morrendo em decorrência da omissão de ações que garantam os direitos humanos; evidenciar uma crise diplomática no Mercosul, baseada no fato de que os atuais governos de Brasil e Argentina são contrários a permanência da Venezuela e priorizam acordos bilaterais ao invés do fortalecimento do bloco; observar processos políticos que defenderam ações nacionalistas, isolacionistas e até xenofóbicas, como os que foram ilustrados pelo “Brexit” e pela campanha que culminou na eleição do novo Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump.

Desenvolver uma pesquisa que aborda a integração regional e o direito à educação em um período tão conturbado como nos últimos dois anos, foi um feito quase que hercúleo, pois estamos falando de transformações profundas, que, em outros tempos, levariam décadas para acontecer, mas que ocorreram em fração de meses. Ademais, são mudanças que resultam em um cenário de total incerteza quanto à integração regional e, principalmente, quanto à garantia dos direitos humanos, pois inviabiliza o avanço, o fortalecimento e a criação de instituições integradoras que amparem os direitos no âmbito internacional.

Chamar a atenção para esse quadro não reflete um distanciamento dos preceitos acadêmicos que pautaram a produção da presente tese. Muito pelo contrário, significa considerar a liberdade inerente a este momento para evidenciar que o fenômeno investigado não está desassociado da realidade e, sobretudo, representa a responsabilidade da pesquisa em registrar que os acontecimentos acima apontados trazem implicações não só à economia e à

política, mas também aos direitos e à democracia e, em última instância, aos processos civilizatórios, pois provocam a desintegração dos valores humanos universais da liberdade, fraternidade e igualdade.

## REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C. A. O sistema nacional de educação, relações federativas e cooperação. In: DOURADO, L. F.; AZEVEDO, J. M. L. **Relações federativas e sistema nacional de educação**. Camaragibe – PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 79 -147.
- ABRAHÃO, J. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: CUNHA, C. et al (Org.). **O sistema nacional de educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC, 2014. p. 40-57.
- ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. do N. e. **Manual de direito internacional público**. 12º Ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. do N. e; CASELLA, P. B. **Manual do direito internacional público**. 20º Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- AKKARI, A.; NOGUEIRA, N. As condições para uma educação básica de qualidade na América Latina. In: **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 7, n. 22, p. 131-145, 2007.
- ALESSO, S. La ley de financiamiento educativo En la Argentina una lucha histórica. In: **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 75-84, 2016.
- ALMEIDA, F. L. A inclusão social e o reconhecimento da universalidade dos direitos humanos: da tolerância às ações afirmativas. In LIVIANU, R. (Org.). **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 132-147.
- ALMEIDA, L. R. de. **O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI: por uma integração regional via educação**. 2015. 149f. Tese (Doutorado em Economia e Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- ALVES, B. S.; NOGUEIRA, F. M. G. O acesso à educação escolar no subsistema de educação básica na Venezuela: história das políticas educativas nos governos Chávez (2003 – 2011). In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ, 1., 2013, Maringá. **Anais...** Maringá: UEM, 2013.
- AMARAL JÚNIOR, A. do. **Introdução ao direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2008.
- AMENI, C.; ALBUQUERQUE, H. O desastre macriano na Argentina será o Brasil de amanhã? **Carta Capital**, São Paulo, 23 set. 2016.

ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, 2010.

\_\_\_\_\_. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 28, n. 2, p. 515-531, 2012.

ARAÚJO, S.; CASTRO, A. M. D. A. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? In: **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, 2011.

ARELARO, L. R. G. **Concepção de sistema de ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal**. Campinas: Editora mimeo, 1999.

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARGENTINA. **Constitución Nacional da Argentina**. Senado de La Nación Argentina: Buenos Aires. 1994.

\_\_\_\_\_. **Ley n. 26.206 del 14 diciembre 2006**. Ley de Educacion Nacional. Senado de La Nación Argentina: Buenos Aires. 2006.

ARISTIMUÑO, A. ARMAS, G. de. **La transformacion de la educación media em perspectiva comparada: tendencias y experiencias innovadoras para el debate em Uruguay**. Montivideo: Unicef, 2012.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

AZEVEDO, M. L. N. de. A formação de espaços regionais de educação superior: um olhar meridional para o Mercosul. In: **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3 p. 875-879, 2008.

BABINSKI, D. B. de O. **O direito à educação básica no âmbito do Mercosul: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional 2010**. 182f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BAPTISTA, L. O. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v.10, n.27, p. 179-199, 1996.

BARBIERO, A.; CHALOULT, Y. O Mercosul e a Nova Ordem Econômica Internacional. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n.1, p. 22-42, 2001.

BARBOZA, M. de J. **Política de educação nos planos do Setor Educacional do Mercosul: a educação como elemento de integração e desenvolvimento regional**. 2009, 122f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2009.

- BARBOZA, M. de J; RIZZOTTO, M. L. F. Educação e integração regional no Mercosul. In: SEMINÁRIO NACIONAL ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS, 4º, 2009, Cascavel. **Anais...** Cascavel: Unioeste, 2009.
- BARCIA, S. P. **Las familias y los centros de educación inicial**: uma historia de encuentros y desencuentros. Montivideo: Universidade de la Republica, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições, 2009.
- BARNABÉ, I. R. **O Mercosul e a Integração Regional**. 2003. 197f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade de Campinas, Campinas, 2003.
- BARRETO, A. A. B. Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000 – 2005). In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 285-318, 2012.
- BARRIENTOS, M. **Federalismo Comparado entre Brasil e Argentina**: o poder dos governadores desde a redemocratização. 2009, 197f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- BARROS, R. P; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p.123-142, 2000.
- BATISTA JUNIOR., P. N. Argentina: uma crise paradigmática. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v.16, n.44, p. 83-96, 2002.
- BAUER, M.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (Orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 39-64.
- BAUER, A. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. In: **Revista brasileira de política e administração da educação**, Recife, v. 24, n. 3, p. 557-575, 2008.
- BENEVIDES, M. V. Direitos humanos: desafios para o século XXI. In: SILVEIRA, R. M. G. *et al.* **Educação em Direitos Humanos**: Fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 335-350.
- BERNARDO, G. J. **Mercosul educacional**: relação dos acordos e decisões entre as partes e a política pública brasileira para o ensino superior. 2015, 105f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política e Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- BERTOLIN, J. C. G. Os quase mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. In: **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 2, p.237-248 2011.

BESHARA, G.; PINHEIRO, L. Educação e política externa: a experiência brasileira no Mercosul Educacional. In: **Relatório de Pesquisa “Política Externa e Educação - um estudo comparativo sobre a atuação do Brasil na CPLP e no Setor Educacional do Mercosul”**, Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, 2008.

BIRD. **Relatório anual de 2015 do Banco Mundial**. Grupo Banco Mundial: 2015.

BLANCO, C. Evaluación de la calidad en la educación inicial: una experiencia en centros educativos urbanos. **Revista de Investigación** [online]. V. 35, n.72, p. 33-51, 2011.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOITO Jr. A.; Os atores e o enredo da crise política. In: SINGER, A. *et al.* **Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 23 -31.

BONITATIBUS, S. G. **Educação comparada: conceito, evolução, métodos**. São Paulo: EPU, 1989.

BORDA, D. Paraguai uma marcha lenta: situação e perspectiva econômica. In: **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, n. 7, p. 166-181, 2007.

BOTO, C. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismos. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 777-798, 2005.

BRAGA, R. O fim do lulismo. In: SINGER, A. *et al.* **Por que gritamos golpe?: para entender o impeachment e a crise**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 55 -61.

BRAHIM, C.; ARAUJO, G. Brasil e Argentina: Estudo comparado sobre a inscrição do direito à educação. In: VIII JORNADAS DE SOCIOLOGIA DE LA UNLP, 8, 2014, Ensenada-AR. **Anais...** Ensenada: Memória Acadêmica, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394 de 20 de dezembro 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_. **Cúpula de Presidentes Mercosul: Notícias, Documentos e Resultados**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do 151º exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 2009.

\_\_\_\_\_. **A educação infantil nos países do Mercosul**. Brasília: MEC/SEB, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 2016.

BRESSER PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, Texto para discussão n.157, 2006.

\_\_\_\_\_. Globalização e Estado-Nação. In: **Texto para discussão nº 160**. São Paulo: EESP/FGV, Abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. In: **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, p. 33-60, 2014.

BRITO, V. M. Perspectivas e desafios da ampliação da escolarização obrigatória no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26º, 2013, Recife-PE, **Anais...** Recife-PE, 2013.

BRITO, V. M.; SENNA, E. A política de ampliação do Ensino Fundamental e sua efetivação no estado de Mato Grosso do Sul. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO, 24º e 3º. 2009, Vitória. **Anais...** Vitória, 2009.

BUENO, C.; RAMANZINI JUNIOR, H.; VIGEVANI, T. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. In: **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 549-583, 2014.

BUENO, C. Brexit e o novo momento para a Europa. In: **Ciencia e Cultura**, [online]. v. 68, n. 4, p. 14-16, 2016.

CABRAL, K. M.; DI GIORGI, C. A. G. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. In: **Educação**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, 2012.

CAETANO, G. Breve história del Mercosur en sus 20 años. Conyunturas e instituciones (1991-2011). In: CAETANO, G. (Org.). **Mercosur 20 años**. Cefir: Montevideu. 2011, p. 21-74.

CAMARGO, J. M. Gastos sociais: focalizar versus universalizar. In: IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. 7a ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

CANDAU, V. M. F. Direito à educação, diversidade e educação em direitos humanos. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 715-726, 2012.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, P. H. dos S. **Uma avaliação crítica do processo de integração do Mercosul à luz dos seus antecedentes, instrumentos e relações externas, em especial, com a União Europeia**. 2006. 1821f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2006.

CARVALHO, José António Marcondes de; BENJAMIN, Daniela. Supranacionalidade ou efetividade: a dimensão jurídico institucional do Mercosul. In: SEMINÁRIO MERCOSUL 15 ANOS: AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS, 1, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2006.

CARUSO, Arlés et al. **Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe**: Informe Regional. CEPAL, 2008.

CASTELLS M. **A sociedade em rede**. 11ª ed., São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007.

CASTRO, M. H. G. Sistemas nacionais de avaliação e de informações educacionais. In: **São Paulo Perspectivas**, São Paulo, v.14, n.1 p. 121- 128, 2000.

CASTRO, N. da. El fenómeno de la laicidad como elemento identitario: el caso uruguayo. In: **Civitas**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 207-220, 2011.

CASTRO, R. C. M. L. **Integração dos países constituintes do MERCOSUL por meio da educação superior universitária**: análise em uma perspectiva histórico-cultural. 2013. 224f. Tese (Doutorado em Ciências – Integração da América Latina) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Pulo, São Paulo-SP, 2013.

CASTRO, J. A.; CARVALHO, C. H. A de. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no plano nacional de educação. In: **Educação e Sociedade** [online], v.34, n.124, p.829-849, 2013.

CATANI, A. F. **América Latina**: impasses e alternativas. São Paulo: Humanistas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 1998.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295 – 334.

CELLI, B. J. Políticas públicas para el financiamiento de la educación. In: UGALD, L. (Org). **Educación para transformar el país**. Caracas: UCAB-CERPE, 2012. p. 189-218.

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CEPAL. **Relatório panorama social da América Latina 2014**. Cepal: 2014.

CHESNAIS, F. **A globalização e o curso do capitalismo de fim de século**. Campinas: Economia e Sociedade, 1995.

\_\_\_\_\_. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CLAUDE, R. P. Direito à educação e educação para os direitos humanos. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 36 – 63, 2005.

CORAZZA, G. O regionalismo aberto do CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.27, n.1, p.135-152, 2006.

CORTAZAR, J. M. La educación en Venezuela: una aproximación crítica al proceso de inclusión y de justicia redistributiva. In: **CDC [online]**, Caracas, v. 29, n.80, p. 47-64, 2012.

COSTA, L. C. da.; OLIVEIRA, G. A. de.; LIMA, K. F. A educação superior no Mercosul: perspectivas para o serviço social. In: **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 18, n. 1, p. 57-76, 2012.

CRISTOFOLI, M. S. **Políticas de línguas estrangeiras na educação básica: Brasil e Argentina entre avanços e percalços**. 2010, 208f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

\_\_\_\_\_. Estudos comparados na América Latina: um caminho para conhecimento das políticas e gestão da educação nos países do Mercosul. In: **SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO**, 24º e 3º. 2009, Vitória. **Anais...** Vitória, 2009.

CROSO, C.; MAGALHÃES, G. M. Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 134, p.17-33, 2016.

CRUZ, R. E. Federalismo e educação: um pacto a se rever. In: **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 65-78, 2012.

CUNHA, C. da. O Mercosul e a educação básica. In: **Em Aberto**, Brasília, n. 68, p. 9-15, 1995.

CURRO, P. J de P. **Mercosul: a moeda única e suas consequências no comércio internacional**. 2009. 229f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.116, p. 245-262. Jul. 2002.

\_\_\_\_\_. A gestão democrática na escola e o direito à educação. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v.23, n.3, p. 483-495, 2007.

\_\_\_\_\_. A educação básica como direito. In: **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 292-303, 2008.

\_\_\_\_\_. Ensino religioso no Brasil: o retorno de uma polêmica recorrente. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 27, p.183-191, 2004.

DEOS, S. S. de; MENDONCA, A. R. R. de; WEGNER, R. C. Cooperação financeira no Mercosul e o financiamento do investimento. In: **Revista nova economia**, Belo Horizonte, v.23, n.1, p. 155-184, 2013.

DESIDERÁ NETO, W. A. **O Brasil e as novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

DESLAURIERS, J. P; KÉRISIT, M. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean; DESLAURIERS, J. P.; GROULX, L. H. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 127 -153.

DE PAULA, E. E. **A integração social no Mercosul: as políticas de educação em saúde no Brasil e na Argentina (1991-2006)**. 2009, 148f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

DIAS, A. A. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, R. M. G. *et al.* **Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 441-456.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 1 -12.

DIZ, J. B. M. Um enfoque distinto de La integración regional: la cohesión social em la Unión Europea y América Latina. In: **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 14 - n. 1 - p. 107-126, 2009.

DI PIERRO, M. C. Educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe: trajetória recente. **Cadernos de Pesquisa** [online], v. 38, n.134, p. 367-391, 2008.

DI PIERRO, M. C. HADDAD, S. Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. In: **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, 2015.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, 2013.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. In: **Cadernos Cedes**, Campinas, 29, n. 78, p. 201-215, 2009.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. In: **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **El estado de bienestar social en América Latina: una nueva estratégia de desarrollo**. Fundación Carolina: Madri, 2009.

DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. In: **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo, v 23, p. 174-183, 2007.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p. 691-713 , 2007.

\_\_\_\_\_. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.113-118, 2004.

ESTEBAN, M. P. S. **Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições**. Porto Alegre: AMGH, 2010.

FERNANDES, M. D. E.; BRITO, S. H. A. de; PERONI, V. M. V. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 235, p. 565-578, 2012.

FERREIRA, M. C. **Assim caminha o Mercosul: o conflito entre qualidade e efetividade no acordo de admissão de títulos e graus universitários para o exercício de atividades acadêmicas**. 2012, 174f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Campus de Toledo, Universidade do Oeste do Paraná, Toledo, 2012.

FERRER, A. T. Evaluación y cambio de los sistemas educativos: la interacción que hace falta. In: **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n.59, p. 275-296, 2008.

FLACH, S. de F. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495-520, 2009.

FONSECA, M. G. **Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional**. 2013. 303f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FONTANELLI, A. R. *et al.* A entrada da Venezuela no Mercosul: desafios e vantagens estratégicas à inserção internacional do Brasil. In: **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, João Pessoa, v. 3, n. 5, p- 33-59, 2015.

FRANCO, M. C. Estudos comparados em educação na América Latina, uma discussão teórico-metodológica a partir da questão do outro. In: FRANCO, M. A. C. (Org.). **Estudos Comparados e Educação na América Latina**. São Paulo: Cortez, 1992. p. 13-35.

FRANCO, M. L. P. Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber livro, 2005.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, 2007.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

FRIGOTO, G.; CIAVATA, E. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-132, 2003.

FONTOURA, J. B. **A harmonização do sistema de educação no âmbito do Mercosul**. Belo Horizonte, 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

FURTADO, R. de S. As fronteiras no âmbito do Mercosul: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. In: **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-281, 2011.

FURTADO, G.; RODER, H.; AGUILAR, S. L. C.. A Guerra Civil Síria, o Oriente Médio e o Sistema Internacional. In: **Série Conflitos Internacionais**, Marília, v. 1, n. 6, p.1-6, 2014.

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, 2000.

\_\_\_\_\_. **O Mercosul Educacional e os desafios do século 21**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

GAMA, F. R. H. **A declaração das nações unidas sobre a educação e formação em direitos humanos: retórica e perspectivas de efetivação**. 2012. 176f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

GATTI, B. A. Avaliação educacional no Brasil: pontuando uma história de ações. In: **Revista Eccos**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 17-41, 2002.

GEMAQUE, R. M. O. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. In: **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, 2011.

GENTILI, P. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1059-1079, 2009.

GOMIDE, A. G. V. As diretrizes políticas da Unesco para a formação de professores e sua relação com a política de formação no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO E COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO, 23º e 5º. 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2007.

GOHN, M, da G. **Educação não formal e o educador social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GOIN, M. **O processo contraditório da educação no contexto do Mercosul: uma análise a partir dos planos educacionais**. 2008, 140f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) –

Departamento de Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

GOLDZWEIG, R. S. **O ingresso da Venezuela no Mercosul**: análise dos aspectos políticos e econômicos. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP: 2013.

GOROSTIAGA, J. M. Las políticas para el nivel secundario em Argentina: hacia una educacion mas igualitaria? In: **Revista Uruguay de Ciencia Política**, Montivideo, v. 21 n.1, p. 1-17, 2012.

GUIMARÃES, L. **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde**: União Européia e MERCOSUL. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

GUIMARÃES, R. P.; FEICHAS, S. A. Q. Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade. In: **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2, p. 307-323, 2009.

GUIMARAES, L.; GIOVANELLA, L. Integração européia e políticas de saúde: repercussões do mercado interno europeu no acesso aos serviços de saúde. In: **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo, v. 22, n. 9, p. 1795-1807, 2006.

HADDAD, S. **Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio e Fundo Monetário Internacional**: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX: 1914 -1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 55, p. 30-41, 2001.

HUSEK, C. R. **Curso de direito internacional público**. 11ª ed. São Paulo: LTr, 2012.

IMEN, P. Pedagogía y emancipaciones en la Venezuela Bolivariana: la política educativa para el socialismo del siglo XXI. In: **Educação e Sociedade** [online], v. 32, n.115, p.393-410, 2011.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 13º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. **A era do globalismo**. 9º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

ISOLA, J. N. El envilecimiento de las cifras: una mirada moderna sobre el INDEC y los Operativos Nacionales de Evaluación en la Argentina en el siglo XXI. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 295-320, 2014.

IVO, A. B. L. Regimes de Bem-estar e pobreza na América Latina. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 20, n. 50, p. 189-196, 2007.

JAEGER JÚNIOR, A. Mercosul e o desafio da livre circulação de trabalhadores: dificuldades e perspectivas. In: DAL RI JÚNIOR, A.; OLIVEIRA, O. M. da (Org.). **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais-regionais-globais**. Ijuí: Unijuí, 2002.

JESUS, D. S. V. A crise da potência inteligente: os EUA e a grande estratégia de acomodação no governo Obama. In: **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 50, p. 19-32, 2014.

KEGEL, P. L.; AMAL, M. Instituições, Direito e soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, 2009.

\_\_\_\_\_. Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica global. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 33, n. 2, p. 341-359, 2013.

KLEMI, A. M. M.; MENEZES, R. G. A resiliência do Mercosul: trajetória e lugar do bloco na integração regional. In: **Revista do Ceam**, Brasília, v. n. 2, p. 83 – 99, 2013.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e Fundamental. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, n.96, p.797-818, 2006.

KRAWCZYK, N. Reflexão sobre alguns desafios do Ensino Médio no Brasil hoje. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v 41, n. 144, p. 753-769, 2011.

\_\_\_\_\_. Pesquisa comparada em educação na América Latina: situações e perspectiva. In: **Educação Unisinos**, Porto Alegre, v.17, n. 3, p. 199-204, 2013.

KRAWCZYK, N.; SANDOVAL, S. A. M. Regionalização das universidades do Mercosul: um estudo exploratório de regulação supranacional e nacional. In: **Educação e realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 647-668, 2012.

KUME, H.; PIANI, G. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.25, n.4, p. 370-390, 2005.

LAMARRA, N. F.; MOLLIS, M.; RUBIO, S. D. La Educación Comparada en América Latina: situación y desafíos para su consolidación académica. In: **Revista Española de Educación Comparada**, Madri, n. 11, p. 161-187, 2005.

LAMOSO, L. P. "Neodesenvolvimentismo" brasileiro: implicações para a integração regional no âmbito do Mercosul. In: **Revista Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v. 24, n.3, p. 391-403, 2012.

LAFER, C. A Organização das Nações Unidas e os direitos humanos. In: **Estudos avançados**, São Paulo, v. 19, n.2, p. 169-185, 1995.

\_\_\_\_\_. Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 249-265, 1997.

\_\_\_\_\_. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LOWY, M. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: SINGER, A. *et al.* **Por que gritamos golpe?:** para entender o impeachment e a crise. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 61 - 69.

LIBÂNEO, J. C. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LIZBONA, C. A. La paradoja de la estabilidad política en Venezuela: un federalismo centralizado. In: **Revista Provincia**, Caracas, n. 29, p. 111-134, 2013.

LUCIANO, B. T. **A inclusão da representatividade direta no parlamento do Mercosul.** Boletim de Economia e Política Internacional: Brasília, 2012.

MACHADO, L. M; OLIVEIRA, R. P. de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Orgs.) **O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997.** Campinas: Autores Associados, 2001.

MAIA, L. M. Educação em direitos humanos e tratados internacionais de direitos humanos. In: SILVEIRA, R. M. G. *et al.* **Educação em direitos humanos: fundamentos teórico metodológicos.** João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

MARIANO, K. P. Globalização, integração e o estado. In: **Lua Nova**, São Paulo n.71, p.123-168, 2007.

\_\_\_\_\_. A eleição parlamentar no Mercosul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 54, n.2, p. 138-157, 2011.

MARTINE, G. A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21. In: **Perspectivas**, São Paulo, v. 19, n.3, p. 3-22, 2005.

MARRUL, I. B. O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos nos sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à educação. In: **Revista IIDH**, Montivideo, v. 36, p. 39-73, 2002.

MAZZUOLI, V. de O. **Direito internacional público: parte geral.** 6º ed. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEDEIROS, M. de A. Legitimidade, democracia e *accountability* no Mercosul. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 51-69, 2008.

MESQUITA, S. Os resultados do Ideb no cotidiano escolar. In: **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 76, p. 587-606, 2012.

MELO, A. A. S. de. **A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela.** Maceió: EDUFAL, 2004.

MELO, S. D. G.; DUARTE, A.. Políticas para o Ensino Médico no Brasil: perspectivas para a universalização. In: **Cadernos Cedex**, Campinas, v. 31, n. 84, p. 231-251, 2011.

MENDES, M. S. dos S.; O ideário da qualidade de ensino na escola pública: uma leitura crítica sob a ótica da Psicologia escolar. In: **Psicologia: ensino e formação** [online], v. 1, n. 2, p. 61-71, 2010.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Montevideo, 1991.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Ouro Preto**. Montevideo, 1994.

\_\_\_\_\_. **Conselho do Mercado Comum - Decisão n. 05/1991**. Dispõe sobre a criação da Reunião de Ministros de áreas. Montevideo, 1991.

\_\_\_\_\_. **Conselho do Mercado Comum - Decisão n. 07/1991**. Dispõe sobre a criação da Reunião de Ministros da Educação. Montevideo, 1991.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 1992-1994**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1992.

\_\_\_\_\_. **Conselho do Mercado Comum - Decisão n. 09/1995**. Dispõe sobre o Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000. Montevideo, 1995.

\_\_\_\_\_. **Mercosul 2000: desafios e metas para o Setor Educacional**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1996.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 1998-2000**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1998.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2001-2005**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2001.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2006-2010**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011-2015**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011.

MINAYO, M. C. de S. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. In: **Revista Brasileira de Educação Médica**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 83-91, 2009.

MIRANDA, E. De la selección a la universalización. Los desafíos de la obligatoriedad de la educación secundaria. In: **Espacios en Blanco: serie Indagaciones**, Tandil, v. 23, n. 1, p. 9 – 32, 2013.

MOROSINI, M. C. **Universidade no Mercosul**. São Paulo: Cortez, 1998.

MOLINIER, L. El Sistema educativo obligatorio y gratuito em paraguay: fundamentos para sua universalización y calificación. In: ORTIZ, L. (Org.). **La educación en su entorno: Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay**. Assuncion: CADEP, 2014. p. 15 -56.

MOMMA, A. M. **As políticas educacionais brasileiras do ensino fundamental no contexto do Mercosul**: perspectivas e desafios para o processo de integração. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

MONLEVADE, J. A. C. Recursos públicos para a educação: percentual irrevogável do PIB. In: **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 16, p. 66 – 74, 2014.

MONSERRAT FILHO, J. Globalização, interesse público e direito internacional. In: **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, n. 25, p. 77-92, 1995.

MORAES, R. C. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 13-42.

MORGAN, D. A. R. *et al.* As políticas públicas no contexto da Educação Infantil brasileira. In: **Construção Psicopedagógica** [online]; v. 22, n. 23, p. 51-58, 2014.

MURILLO, M. V.; RUBIO, J. M.; MANGONNET, J. Argentina: El protagonismo de los votantes e la alternância electoral. In: **Revista de Ciência Política**, Brasília, v. 36, n. 1, p. 3 – 26, 2016.

MURTEIRA, M. Que fazer do «Consenso de Washington»? In: **Economia Global e Gestão**, Belo Horizonte, v. 13, n.2, p. 1-4, 2008.

NADER, L. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 7-27, 2007.

NASCIMENTO, M. L. B. P. As políticas públicas de educação infantil e a utilização de sistemas apostilados no cotidiano de creches e pré-escolas públicas. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17 n. 49, p. 59-80, 2012.

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas conseqüências para os trabalhadores docentes. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005.

\_\_\_\_\_. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. In: **Educação e Sociedade** Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, 2007.

\_\_\_\_\_. O direito à educação. In: O., R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001. p. 15 – 44.

OLIVEIRA, A. E. A. de. **A formação de blocos regionais para a integração e o desenvolvimento no contexto da globalização: o caso da União Européia (UE) e do Mercado Comum do Sul (Mercosul)**. 2010, 306f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

OLIVEIRA, A. J. S. **Acesso à justiça dos particulares no Mercosul**. 2015, 123f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Brasil, Mercosul e a segurança regional. In: Revista **Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 43, p. 108-129. 2000.

OLIVEIRA, O. S. Políticas educacionais brasileiras, integração latino-americana e o Mercosul educacional: questões para o debate. In: **Revista HISTEDBR [online]**, Campinas, n.43, p. 223-236, 2011.

OLIVEIRA, L. F. *et al.* Estrutura e oferta da educação básica nos países membros do Mercosul. In: **Revista Brasileira de Iniciação Científica**, Itapetininga, v. 4, n. 1, p. 57 – 64, 2017.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5- 24, 2005.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N. DOURADO, L. F. **O financiamento da educação básica: limites e possibilidades**. MEC: Escola de Gestores, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. ONU: 1948.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais**. ONU: 1966.

\_\_\_\_\_. **Comentário Geral n. 3 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. ONU: 1990.

\_\_\_\_\_. **Declaração Final e Plano de Ação**. Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos. ONU: 1993.

ONUKI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: OLIVEIRA, H. A. de; LESSA, A. C. (Orgs.) **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 299 – 320.

ORTIZ, S. L. Pensar el Paraguay: una mirada interdisciplinaria. In: SPOLA. **Los desafíos de educación preescolar, básica y media em América Latina**. Mexico: Konrad-Adenauer, 2014. p. 229 – 250.

\_\_\_\_\_. Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay. In: **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, Mexico, n. 4, p. 55-90, 2012.

OSORIO, G. D. Petróleo en Venezuela en el siglo XX: De la inexperiencia institucional a la pericia. In: **CDC**, Caracas , v. 32, n. 88, p. 159-167, 2015.

PAULA , L. F.; BARCELOS, F. B. Liberalização econômica, estabilidade macroeconômica e crescimento econômico nos países do BRICS. In: **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 5, p. 699-729, 2011.

PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay**. Assunción. 1992.

\_\_\_\_\_. **Ley n. 1.264 del 26 mayo 1998** . Ley General de Educación. Assunción, 1998.

PEDROSO, J. C. M. de A. **Mercosul e supranacionalidade**: um estudo à luz das constituições. 2007. 82f. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana) - Centro de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

PEREIRA, G. A. **Brasil e Argentina**: um estudo comparada das reformas educacionais a partir do PISA 2000. 247f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, 2009.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. In: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v.1 n.1, p. 20-47, 2004.

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e o direito constitucional**. 14º Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PEREDA, C. F. EUA e o Pacífico selam o maior acordo de livre comércio da história. *Jornal El País*, 5 out. 2015.

PÉREZ-LUÑO, A. E. **Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución**, 10º Ed. Tecnos, Madrid, 2010.

PILETTI, N.; PRAXEDES, W. Mercosul, competitividade e educação. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12 n. 34, p. 219-233, 1998.

PINTO, S. R. O pensamento social e político Latino-Americano. In: **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 27, n. 2. p. 337 – 359, 2012.

PINTO, J. M. de R. Perfil da Educação Infantil no Brasil: indicadores de acesso e condições de oferta. In: BRASIL. **Política de educação infantil no Brasil**: Relatório de avaliação. Brasília: Unesco, 2009. p. 121-168.

PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano 2005**: cooperação internacional em um encruzilhada. Lisboa: Instituto Camões, 2005.

\_\_\_\_\_. **Relatório de desenvolvimento humano 2014: sustentar o progresso humano.** Lisboa: Instituto Camões, 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de desenvolvimento humano 2015: o trabalho como motor de desenvolvimento humano.** Lisboa: Instituto Camões, 2015.

PORTELA, P. H. G. **Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e de direitos comunitários.** 4ª ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012.

PODESTÁ, B. **La integración regional y las posibilidades de una agenda social.** Caracas: SELA, 2000.

PRADO, H. S. de Almeida. A educação superior no Mercosul como política de integração e de desenvolvimento. In: **Revistas de ciências jurídicas e econômicas**, Vitória, n. 5, p. 38-53, 2013.

PRATES, D. M. A alta recente dos preços das commodities. In: **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 323-344, 2007.

PREAL - Programa de Promoción de la Reforma Educativa en America Latina y el Caribe. **El Desafío es la Equidad.** Informe de progreso educativo Paraguay. PREAL: 2013.

QUIJANO, J. M. El Mercosur 20 años después. In: CAETANO, G. (Org.). **Mercosur 20 ños.** Montevideo: CEFIR, 2011, p. 89-133.

RAMOS, A. de C. Direitos Humanos e Mercosul. In: CASSELA, P. B. (Org.). **Mercosul: Integração Regional e Globalização.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 46 – 56.

RAIZER, L. Educação para a Integração: Rumo ao Mercosul Educacional. In: **Políticas Educativas**, Campinas, v.1, n.1, p. 156-169, 2007.

REAL, G. C. M. Ampliação da Educação Superior no Brasil e no Paraguai: implicações para a construção do Mercosul Educacional. In: **Tópicos Educacionais**, Recife, n. 1, p. 7 - 25, 2013.

REIS, M. L. M. **A universidade pública em crise: dilemas e desafios frente à globalização e ao Mercosul**, 2001, 194f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Departamento de Sociologia e Ciência Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

REZEK, F. **Direito internacional público: curso elementar.** 15 ° Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

RIBEIRO, F. C. S. *et al.* A evolução do produto interno bruto brasileiro entre 1993 e 2009. In: **Vitrine da Conjuntura**, Curitiba, v. 3, n. 5, p. 1-11, 2010.

RICOBOM, G. A integração latino-americana e o diálogo intercultural: novas perspectivas a partir da Universidade. In: **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, n.12, p. 351-362, 2010.

RIOS, G. C.; ITA, M. E. M. El proceso de integracion educativa em el Mercosur. In: ZEVALLOS, E. A. et al. **El Mercosur em la integracion latinoamericana y caribeña: contextos, dimensiones y procesos**. Editorial CUCSH-UdeG: Mexico, 2006. p. 10 -28

RIZZI, E.; GONZALEZ, M.; XIMENES, S. **Direito Humano à Educação**. 2ª ed. Curitiba: Plataforma Dhesca Brasil - Coleção Manual de Direitos Humanos, 2011.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. In: **Revista de sociologia e políticas**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, 2005.

RODRIGUES, A. G. **Mercosul: a construção de uma cidadania comum como instrumento de desenvolvimento regional no mundo globalizado**. 2008, 102f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento), Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2008.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A Convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 40, n. 141, p. 693 – 728, 2010.

ROSENBAUM, L. S. **Estudo comparativo sobre a educação matemática presente em currículos: Brasil e Uruguai**. 2014. 270f. (Tese Doutorado) – Faculdade de Matemática. Educação Matemática, Pontífice Universidade Católica-SP, São Paulo, 2014.

ROSEVICS, L. Por uma integração via educação: o novo marco do Mercosul educacional no século XXI. In: **Dossiê regionalismos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116 – 128, 2015.

SACRISTÁN, J. G. **A educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

SAGUÉS, N. P. **Elementos de derecho constitucional**. Editora Astrea: Buenos Aires, 2003.

SALAMA, P. As classes médias podem dinamizar o crescimento do PIB nas economias emergentes? In: **Estudos avançados**, São Paulo, v. 28, n. 81, p. 6 - 22, 2014.

SANTOS, A. F. T. **Entre a Cooptação e a Repressão: Capital e Trabalho nas Reformas Educacionais Latinoamericanas**. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2004.

SANTOS, A. L. F.; AZEVEDO, J. M. L. A pós-graduação no Brasil, a pesquisa em educação e os estudos sobre a política educacional: os contornos da constituição de um campo acadêmico. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 42, p. 534- 550, 2009.

SANTOS, G. B. dos; OURIQUE, S. A.; SILVA, W. A qualidade da educação na América Latina. In: **Revista da Faced**, Salvador, n.12, p.33-49, 2007.

SANTIAGO, L. A. S. **Ensino de história da América no Brasil e na Argentina (1995 – 2010): um estudo comparativo sobre a ótica da política de integração regional e da identidade latino-americana**. 2012. 316f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SANTIAGO, L. A. da S.; RANZI, S. M. F. As propostas do Setor Educacional do Mercosul para o ensino de história. In: **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 8, n. 2, p. 443-463, 2013.

SARAIVA, J. F. S. História e Geografia no Mercosul: Trajetórias e Perspectivas. In: MARFAN, Marilda (Org). **O Ensino de História e Geografia no contexto do Mercosul**. Brasília, SEF/MEC, 1997. p. 11 – 26.

SARAIVA, M. G. Política externa brasileira: as diferentes percepções sobre o Mercosul. In: **Civitas**, Porto Alegre, v. 10 n. 1. p. 45-62, 2010a.

SARAIVA, A. M. A. Taxa de matrícula bruta. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010b.

SARAIVA, M. G.; RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n.1, p. 149-166, 2009.

SANTANA, C. H.; KASAHARA, Y. Algo de novo no front? O retorno do Estado e seus impactos sobre a integração sul-americana. In: **Observador on line**, v. 2. n. 4, 2007.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n.1, p. 138-169, 2000.

SATO, N. S. T. **A evolução da dimensão social da integração regional: o caso das normas do Mercosul-Saúde**. 2014, 132f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos direitos fundamentais**. 5 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, 2005.

SARTI, I. M. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. In: CAETANO, G. (Org.) **Mercosur 20 anos**. Montevideu: CEFIR, 2011. p. 303-316.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, 1999.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. In: **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-393, 2010.

\_\_\_\_\_. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n.124, p. 743-760, 2013.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. In: **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCAFF, E. A. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília. v. 88, n. 219, p. 331 – 344, 2007.

SCHILLING, F. **Direitos, violência, justiça: reflexões**. São Paulo, 2012. 229f. Tese (Livredocência em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SENA, P. A legislação do FUNDEB. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, 2008.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, E. C. G. **A expansão do direito internacional: uma questão de valores**. 2011. 299f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento: a política do Banco Mundial**. Campinas: Autores Associados, 2002.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. In: **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, 2009.

SILVEIRA, Z. C. Setor educacional do Mercosul: convergência e integração regional da educação superior brasileira. In: **Avaliação**, Campinas; v. 21, n. 3, p. 901 – 927, 2016.

SILVEIRA, P. Los desafios de la educacion preescolar, básica y media en América Latina: Uruguay el caso desviado. In: SPOLA. **Los desafios de educación preescolar, básica y media em América Latina**. Mexico: Konrad-Adenauer, 2014. p. 271 -295.

SIMOES, R.; MORINI, C. F. A ordem econômica mundial: considerações sobre a formação de blocos econômicos e Mercosul. In: **Revista Impulso**, Piracicaba, n. 31, 139-154, 2002.

SINGER, P. A América Latina na crise mundial. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 91-102, 2009.

SOARES, C. P. C. B. Mercosul Educacional: ações do governo. In: MOROSINI, M. C. **Mercosul/Mercosur: políticas e ações universitárias**. Campinas: Autores Associados, 1998.

SOARES, G. F. S. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002.

SOARES, M. V. B. Cidadania e Direitos Humanos. In: CARVALHO, J. S (Org.). **Educação, Cidadania e Direitos Humanos**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 56-65.

SOARES FILHO, J. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. In: **Revista CEJ**, Brasília, n. 46, 2009.

SODRE, E. S. da A.; SANTOS, J.; GONÇALVES, H. de A. G. Breve análise sobre o direito à educação na América do Sul. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES, 8º, Aracaju. **Anais...** Aracaju: 2015.

SOLIGO, V. Formação de professores e as avaliações em larga escala: experiências com os resultados da Prova Brasil. In: **Revista Pleiade**, Foz do Iguaçu, v. 10, n. 10, p. 7-32, 2011.

\_\_\_\_\_. Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais. In: **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 12-25, 2012.

SOUZA JUNIOR, J. M. de. A educação superior na agenda da integração do Mercosul: os programas promovidos pelo SEM. In: **Revista científica digital [online]**, n. 1, v. 1, p. 01-08, 2011.

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. In: **Avaliação**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 407-420, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

\_\_\_\_\_. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

SOUZA, K. R. SCAFF, E. A. da S. A implementação do Ensino Fundamental de nove anos a partir do Projeto Político Pedagógico. In: **Revista Teoria e Prática da Educação**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 93-103, 2010.

SOUZA, K. R. **A reorganização do Ensino Fundamental de nove anos a partir do projeto político pedagógico das escolas**. 2012. 183f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2012.

SPIRITTO, F. La verdadera revolucion: balance de la educacion básica en Venezuela. In: SPOLA. **Los desafios de educación preescolar, básica y media em América Latina**. Mexico: Konrad-Adenauer, 2014. p. 295- 327.

STEPAN, A. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. In: **Estudos avançados**, São Paulo, v. 4, n. 8, 1990.

STOCO, S. Educação como direito de todos: construindo um sistema nacional de indicadores em direitos humanos. In: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 36º, Goiânia. **Anais...** Goiânia, 2013.

STURARO, G. W.; FROTA, A. F. A suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela: implicações para o regime de defesa coletiva da democracia do Mercosul. In: **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 45-53, 2012.

SVERDLICK, I. *et al.* **Desigualdad e Inclusión en la Educación Superior**: um estudio comparado en cinco países de América Latina. Buenos Aires: LPP, 2005.

SUSMEL, N. Escenarios y desafíos de la educación preescolar, básica y media en Argentina. In: SPOLA. **Los desafíos de educación preescolar, básica y media em América Latina**. Mexico: Konrad-Adenauer, 2014. p. 13 – 38.

TAIAR, R. **Direito internacional dos direitos humanos**: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. São Paulo, 2009. 321f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

TELLO, C. MAINARDES, J. A educação secundária na América Latina como um direito democrático e universal: uma análise de documentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. In: **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, p. 155-179, 2014.

TOMMASI, L. de, WARDE, M. J. & HADDAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TONI JUNIOR, Claudio N. **Análise do Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil, das suas regiões e de outros países**: um enfoque comparativo. 2010, 164f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

TORRES, R. S. **Que (e como) é necessário aprender?** Necessidades Básicas de aprendizagem e conteúdos curriculares. 2 ed. Campinas: Papirus, 1995.

\_\_\_\_\_. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: Artmed, 2001.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS. In: **São Paulo Perspectivas**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p.80-90 ,2003.

TRAPP, G. P. **A fragilidade institucional do Mercosul e os seus impactos sobre o mercado de trabalho**. 2010, 163f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRINDADE, H. Unila: Universidade para a Integração Latino-Americana. In: **Educación superior y sociedad [online]**, v. 14, n.1, p.147-154, 2009.

TRINDADE, A. A. C. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

\_\_\_\_\_. **O direito internacional em um mundo em transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TROJAN, R. M. Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v.26, n.1, p. 55-74, jan./abr. 2010.

\_\_\_\_\_. Educação Comparada: considerações teórico-metodológicas no contexto da globalização. In: CONGRESO NACIONAL Y ENCUENTRO INTERNACIONAL DE

ESTUDIOS COMPARADO EM EDUCACIÓN, 3º e 2º, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires, 2009.

TSEBELIS, G. **Atores com Poder de Veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

URUGUAI. **Constitucion de La Republica com las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996**. Montividéu. 1967.

\_\_\_\_\_. **Ley n. 18.437 del 16 enero 2009**. Ley Genera de Educación. Montividéu: 2009.

\_\_\_\_\_. **Ley n. 18.719 del 19 diciembre 2010** . Presupuesto Nacional periodo 2010 – 2014. Montevidéu: 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolucion n. 22 del 05 de octubre 2016**. Consejo de Educación Secundaria. ANEP: Montevidéu: 2016.

UNESCO. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Brasília: Unesco, 2001.

\_\_\_\_\_. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Brasília: Unesco, 1991.

\_\_\_\_\_. **Situación Educativa de América Latina y el Caribe**. Santiago: Ediciones del Imbunche, 2013.

\_\_\_\_\_. **Marco da educação 2030**: Declaração de Incheon. Brasília: Unesco, 2015.

UNICEF. **Declaração universal dos direitos das crianças**. Brasília: Unicef, 1959.

\_\_\_\_\_. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Brasília: Unicef, 1990.

WINTER, L. A. C. **O Mercosul e o sistema presidencialista**. 2008. 156f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

WOLF, P. J. W.; OLIVEIRA, G. C. Brexit, um revés civilizatório? **Carta Capital**. São Paulo, 30 jun. 2016.

VARELLA, M. D. **Direito internacional público**. 4ºed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas: 1999.

\_\_\_\_\_. **Ley n. 5.929 del 15 de agosto de 2009**. Ley Orgánica de Educación. Caracas: 1999.

VIEIRA, F. S. C. Direito fundamental à educação pública de qualidade: legislação pertinente e sua efetiva aplicabilidade. In: REUNIÃO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – SUL, 10º, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2014.

VIEIRA, L. **Cidadania e Globalização**. 6ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. In: **Caderno Cedes**, Campinas, n. 55, p. 9-29, 2001.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. In: **SUR Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 28 – 51, 2007.

VIGEVANI, T.; MARIANO, M. P.; MENDES, R. o G. Instituições e conflitos comerciais no Mercosul. In: **Perspectivas**, São Paulo, v.16, n.1, p. 44-53, 2002.

XAVIER JUNIOR, E. C.; BRANDÃO, C. Desafios globais contemporâneos: cenário de convergências no direito internacional. In: **Revista direito FGV**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 425-442, 2009.

XIMENES, S. B. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, 2012.

WERLE. F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. In: **Ensaio: avaliação de política pública em educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, 2011.

ZUCK, D. V.; NOGUEIRA, F. M. G.; ALVES, B. da S. Do direito a educação à democratização do ensino: a experiência da educação bolivariana da Venezuela. In: REUNIÃO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – SUL, 10º, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: 2014.