

# O DIREITO À EDUCAÇÃO NOS PLANOS DE AÇÃO DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL

**Kelcia Rezende Souza**

kellciasouza@ufgd.edu.br

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

## Resumo

O estudo analisou as diretrizes definidas nos Planos de Ação do Setor Educacional do Mercosul considerando a garantia do direito à educação. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental de abordagem qualitativa. A fonte documental foi constituída pelos Planos de Ações do Setor Educacional do bloco, totalizando seis documentos desde 1992. Os planos apresentaram, em períodos históricos distintos, o reconhecimento do papel estratégico da educação para a integração regional, o compromisso com a construção de um espaço integrado a partir da garantia desse direito e o papel central da educação para o desenvolvimento econômico. Observa-se que as diretrizes dos planos foram marcadas por avanços e recuos sobre o papel do direito à educação como instrumento de integração regional do Mercosul.

**Palavras-chaves:** Direito à Educação; Integração regional e Política Educacional.

## Introdução

A globalização econômica e a concomitante construção de espaços regionais de integração, cooperação e coordenação multilateral são os grandes propulsores atuais da regulamentação dos direitos internacionais. Essa realidade corresponde as mudanças resultantes da transformação social, econômica, cultural, política e ambiental, que 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 – Grifo Nosso).

O autor evidencia a influência do processo de integração regional e multilateral na dinâmica internacional de definição de direitos que envolvam 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.

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 viés, 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).

Desse modo, verificamos a assunção progressiva do direito internacional, no qual o reconhecimento da condição do ser humano como sujeito de direito no plano internacional expressa-se como um dos principais avanços no âmbito dos direitos. Segundo Mazzuoli (2012, p. 164), os direitos humanos constituem um dos principais temas do direito internacional contemporâneo. Nesse sentido, a educação enquanto um direito, tem se constituído um dos principais temas das relações internacionais da atualidade, sendo pauta de inúmeros tratados, desencadeando assim, a regulamentação de normativas no âmbito da cooperação de ações entre os Estados.

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).

Nessa perspectiva, emergiu a necessidade de analisar as diretrizes definidas nos Planos de Ação do Setor Educacional do Mercado Comum do Sul (Mercosul) para a implantação de políticas educacionais de integração entre os países membros, considerando a garantia do direito à educação. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental de abordagem qualitativa. A fonte documental foi constituída pelos Planos de Ações do Setor Educacional do Mercosul, totalizando 6 documentos que foram normatizados a partir de 1992.

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).

## **O setor educacional do mercosul**

Momma (2001) esclarece que não podemos desvincular a educação das políticas internacionais. Sendo assim, num nível macro regional, entendemos que as proposições e discussões no âmbito do Mercosul também afetam ou podem afetar diferentes instancias e sistemas educacionais nos países que dele fazem parte.

A globalização da economia baseada na expansão do capitalismo tem levado ao desenvolvimento de uma ordem mundial, que tem como características principais o incremento da guerra comercial entre empresas e países e a formação de blocos econômicos regionais (SIMÕES E MORINI, 2002). Dessa forma, os países são levados a renovar suas formas de cooperação, estreitando-as em escala internacional nos processos integrativos.

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>1</sup>, mediante a eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias de mercadorias. Em 2012, na 43ª Reunião do Conselho de Mercado Comum na cidade argentina de Mendoza e na Cúpula de Presidentes do Mercosul em Brasília, houve a inclusão da Venezuela como quinto país membro (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).

Embora o Mercosul seja um acordo que abarca eminentemente o setor econômico e comercial, vem incorporando desde o início outros setores que possuem estrita relação com o desenvolvimento político, econômico e social dos Estados que o integram. Para Draibe (2007), 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,

---

<sup>1</sup> O recorte do estudo delimita apenas os países pertencentes ao Mercosul. Dessa forma, não atentaremos a 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).

historicamente, tais países são vulneráveis às alterações no plano econômico sub e supranacional.

Para Raizer (2007), a necessidade de integração econômica, política, social e cultural dos países que compõem um bloco regional torna-se cada vez mais necessária, na medida em que a competição internacional ligada a novos arranjos econômicos na divisão internacional exige desses blocos um planejamento de sua inserção no cenário internacional. Entre as tentativas de integração, destacam-se as de âmbito educacional.

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”.

Contemplado nos documentos oficiais do Mercosul como um dos elementos chave para o processo de integração regional entre os países, a educação é concebida como sendo importante para a “superação das disparidades regionais e para a consolidação da democracia” (MOMMA, 2001).

Desse modo, 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. 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 e PINHEIRO, 2008, p. 3).

Conforme Oliveira (2011), a preocupação com a educação está intimamente associada ao crescimento econômico projetado pelo Mercosul. Com efeito, por meio da Resolução 07/1991, o Conselho do Mercado Comum criou como órgão encarregado da coordenação das políticas educacionais da região, a Comissão de Ministros da Educação dos Países Membros do Mercosul, 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.

## **Planos de ação para a educação no mercosul**

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.

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 E PINHEIRO, 2008).

Gadotti (2007) salienta ainda que este 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 pelo plano de ação 2001-2005. Estes planos apresentavam características e proposições muito próximas ao primeiro, cujo principal problema destacado referia-se as grandes disparidades educacionais existentes entre os Estados, demandando compromissos entre os países membros do Mercosul, na busca da implantação de políticas, com o objetivo de solucionar a realidade, por ora, apresentada (BESHARA E PINHEIRO, 2008).

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.

Em 2006 foi lançado novo documento com as diretrizes que estenderam até 2010, o qual destacou que todos os signatários do Tratado de Assunção, está consciente de que a educação deve desempenhar um papel importante e que o Mercosul não pode ser subordinado a meros entendimentos econômicos (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2006).

Percebemos que os objetivos gerais do Mercosul Educacional, expressos nos respectivos Planos de Ações, consistiam 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 E PINHEIRO, 2008, p. 4).

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, nas quais a educação desempenha um papel estratégico, sendo o Setor Educacional do Mercosul, com seus vinte anos de existência e trabalho ininterruptos, instrumento essencial para a construção de um espaço educacional integrado por meio da coordenação de políticas de educação (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2011).

Nesse documento é evidenciado que nas últimas décadas têm sido consolidado 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, no referido plano há 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.

O Plano de ação vigente, compreende o período de 2016 à 2020. Embora disponível no site oficial do Setor Educacional do Mercosul, o documento é bem sucinto, comparado aos dois últimos, pois apresenta apenas os eixos, objetivos e prioridades das perspectivas das políticas educacionais para os países sem contextualizar os marcos gerais do setor, bem como, o balanço atinente as diretrizes dos outros planos.

Nessa direção, o atual plano de ação do bloco reitera a necessidade de fomentar políticas educacionais voltadas para a integração regional, mas, diferente do documento que o antecedeu, é omissa com relação ao compromisso de assegurá-la enquanto um direito humano. Análises desenvolvidas por Piletti e Praxedes (1998) Momma (2001); Gadotti (2007); Barboza (2009); Cristofoli (2009); Oliveira (2011); Sodre, Santos e Gonçalves (2015) e Souza (2017) 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 se fortalece na medida em que se articula, se expande e se consolida como projeto em construção. (OLIVEIRA, 2011, p. 234)

Para Oliveira (2011, p. 231), “a consecução da integração entre as nações integrantes dependerá da articulação política, econômica, cultural que em um contexto mais amplo englobará também as políticas educacionais”. Beshara e Pinheiro (2008) argumentam que as definições a acordos constantes nos Planos de Ação orientam as políticas de integração<sup>2</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 devem, principalmente, lograr êxito na garantia e, sobretudo, na efetivação da educação enquanto direito.

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.

### **Considerações finais**

Resguardadas as especificidades restritas a cada um dos Planos de ação do Setor Educacional do Mercosul, 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 reconheceu, ao longo de sua história, a importância da educação como estratégia para o desenvolvimento da integração regional, propondo metas que viabilizem esse processo. Nesse percurso observa-se que a

---

<sup>2</sup> Ramos (2000) reconhece por um lado, que a integração pode ocorrer em diversos campos (político, econômico, social, etc), se constituindo um processo em princípio global: cada aspecto necessita dos demais e influencia neles. Por outro, não se pode negar, no contexto da sociedade capitalista, a primazia dada aos fatores econômicos em detrimento, muitas vezes, dos aspectos sociais e humanos.

perspectiva integracionista educacional oscilou entre as diretrizes voltadas para a finalidade de crescimento econômico e as voltadas para a promoção social pela garantia do direito à educação.

Nesse viés, reconhecemos que o desenvolvimento das políticas educacionais nos países do Mercosul também tende a referendar essa perspectiva, de modo que em dados momentos históricos a atenção estará voltada, exclusivamente, às demandas do mercado em detrimento do imperativo de contribuir, significativamente, com a materialização da cidadania. Esse quadro, além de não expressar o compromisso com a efetiva garantia do direito a educação, inviabiliza as projeções de uma efetiva integração regional.

O estudo buscou contribuir para o fortalecimento de um campo de investigação referente às ações organizadas pelo Mercosul Educacional, no qual estão inseridas análises sobre o direito à educação enquanto instrumento de integração regional, cuja realidade carece de investigações.

## Referências

BABINSKI, Daniel B. de Oliveira. **O direito à educação básica no âmbito do Mercosul: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional.** São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, 2010.

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, Mário 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.

BESHARA, Gregory e PINHEIRO, Letícia. 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”**, Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, 2008.

BRASIL. **Cúpula de Presidentes Mercosul: Notícias, Documentos e Resultados.** Camara dos Deputados: Brasília, 2012.

CATANI, Afrânio F. **América Latina: impasses e alternativas.** São Paulo: Humanistas, 2000.

CRISTOFOLI, Maria S. 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.

DRAIBE, Sônia 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.

FONSECA, Marcela 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.

GADOTTI, Moacir. **O Mercosul Educacional e os desafios do século 21**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Direito internacional público: parte geral**. 6º ed. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2006-2010**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011-2015**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2011.

MOMMA, Adriana Missae. **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), Universidade Estadual de Campinas, 2001.

OLIVEIRA, Oséias S. Políticas educacionais brasileiras, integração latino-americana e o Mercosul educacional: questões para o debate. In: **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.43, p. 223-236, set. 2011.

PILETTI, Nelson; PRAXEDES, Walter. Mercosul, competitividade e educação. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12 n. 34, p. 219-233, 1998.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos e Mercosul. In: CASSELA, Paulo Borba (Orgs.). **Mercosul: Integração Regional e Globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

RAIZER, Leandro. Educação para a Integração: Rumo ao Mercosul Educacional. In: **Políticas Educativas**, Campinas, v.1, n.1, p. 156-169, out. 2007.

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.

SOUZA, Kellcia Rezende. **Direito à educação nos países membros do Mercosul: um estudo comparado**. 2017, 346f. Tese (Doutorado em Educação Escolar), Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2017.

SIMOES, Regina; MORINI, Célia Faria. A ordem econômica mundial: considerações sobre a formação de blocos econômicos e Mercosul. In: **Revista Impulso**, Piracicaba, n. 31, 139-154, 2002.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. 4ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.