

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU  
DIREITO, DESENVOLVIMENTO E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**

**CAROLINNE BRASIL MARTINS**

**As peculiaridades das Políticas Públicas vinculadas à  
Educação Superior nos países do MERCOSUL: perspectivas  
para a integração regional**

**Dissertação de Mestrado**

**Orientador: Prof. Dr. Nivaldo dos Santos**

**Goiânia**

**2010**

**CAROLINNE BRASIL MARTINS**

**As peculiaridades das Políticas Públicas vinculadas à  
Educação Superior nos países do MERCOSUL: perspectivas  
para a integração regional**

Dissertação apresentada à Pontifícia  
Universidade Católica para a obtenção do  
título de Mestre em Direito,  
Desenvolvimento e Relações  
Internacionais.

Área de Concentração: Direito  
Constitucional e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Nivaldo dos Santos

Goiânia

2010

## Folha de Aprovação

Carolinne Brasil Martins

As peculiaridades das Políticas Públicas vinculadas à Educação Superior nos países do MERCOSUL: perspectivas para a integração regional

Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Direito e Relações Internacionais

Aprovada em:

### Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

“Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.

Art. 1º - Declaração Universal dos Direitos Humanos

## Agradecimentos

Pessoas sem as quais nada disto teria sentido:

Meus pais, pelo apoio e mãos estendidas em momentos de indecisão e angústia;

Ao Desembargador Paulo Teles e sua esposa, D. Maria do Socorro Teles, por acreditarem no meu trabalho e me incentivarem a trazer à forma aquilo que ainda não existe;

Ao Pastor João Pereira de Queiroz, pela sobriedade e direção;

À minha estimada professora Antonia Chaveiro Martins, por todos os ensinamentos, dos quais destaco a seguir com fé, mesmo quando tudo parecer inalcançável;

À minha tia Áurea, por ser a precursora da concretização dos meus sonhos profissionais;

Ao professor Dustran Machado, por me proporcionar o encantamento à área administrativa;

Por fim, aos meus colegas docentes da Universidade Salgado de Oliveira, os quais compartilham do propósito de que só a educação produz mudanças na sociedade.

Pessoas sem as quais nada disto seria possível:

Ao professor e administrador Weber Tavares;

À minha tia Lurdinha, amiga e companheira;

Ao meu irmão Carlos Márcio, o qual me traz à lucidez em momentos difíceis;

Aos professores Welton Lourenço, Tatiana Diesel, Ysabel Balmaceda e José Hendrigo pela sincera amizade e apoio incondicional;

À “Vanekinha”, pela presença firme, constante e alegre;

À Patrícia, prova de que amizade não é fator temporal, mas de afinidade;

Ao meu professor orientador, Nivaldo dos Santos, que firmemente não permitiu que eu viesse a retroceder;

Aos professores Diógenes Carvalho e Eliane Simonini, por terem me feito enxergar a importância do singular marco de uma titulação de Mestrado;

A todos os meus amigos da UNIVERSO e do TJGO por me fortalecerem e serem presenças marcantes e imprescindíveis.

## Resumo

O mundo passa por transformações que transcendem em muito as questões econômicas. Tais transformações sofreram vertiginoso impulso pelo processo denominado globalização. A globalização, que se sedimentou principalmente na última metade do século XX por ocasião de diversos eventos históricos, a exemplo do fim da Guerra Fria, desencadeou a formação de blocos regionais, os quais, de início, delineavam a flexibilização das barreiras alfandegárias. Porém a dinâmica da construção do processo e da união dos países signatários dos blocos incidiu na dilatação do regionalismo além de questões meramente econômicas, repercutindo assim nas questões políticas e sociais. Nesse diapasão, focamos o MERCOSUL, a partir da celebração do Tratado de Assunção assinado entre Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina, em 1991. Tal documento sagrou a criação de um mercado comum entre os países signatários para a circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Atualmente, o bloco do MERCOSUL ultrapassa as questões comerciais e avança rumo a uma integração que abrange também aspectos sociais e nesse quadro, abordamos a questão da educação superior e as políticas públicas dos países membros como forma inevitável de integração, a qual repercute diretamente na circulação de pessoas, informação e tecnologia.

**Palavras-chave:** MERCOSUL, integração, políticas públicas, educação superior

## Abstract

The world lives for complete changes that go beyond so much the economic questions. Such transformations suffer vertiginous impulse for process called globalization. The globalization, that formed by on the last twenty century, for cause to many historic events, for exemplo the end to Cold War, started the Regional Blocks, that, in principle, delineated the flexibility on the relating to custom-house stockades. But the dynamic of construction of process and union of countries of the blocks result in the amplifying of regionalism beyond to economic questions, but in politic and social questions. So, we stand out the MERCOSUL, with the celebration to Assumption Tratad, between Brazil, Uruguay, Paraguay and Argentina, in 1991. This document marked the creation of a common commerce between of the countries to circulation to properties, services and productions. Actually, the block to MERCOSUL to go beyond the economic questions and advance to integration that include social aspects and the question of superior education and the public politicals of countries to MERCOSUL like inevitable form to integration, that reflect directly in the circulation to people, information and technology.

**Key words:** MERCOSUL, integration, public politicals, superior education

## Sumário

Introdução		9
Capítulo 1	MERCOSUL	12
1.1	Contexto atual global	12
1.2	Um breve enfoque sobre a questão regionalizada da Usina de Itaipu	21
1.3	Institucionalização do MERCOSUL	25
1.4	Estrutura normativa do MERCOSUL	31
Capítulo 2	Os modelos de educação superior nos países do MERCOSUL	39
2.1	Apreciação do processo educacional na cultura ocidental	39
2.2	O contexto atual da Educação Superior nos países do MERCOSUL	47
2.2.1	Brasil	48
2.2.2	Argentina	55
2.2.3	Paraguai	59
2.2.4	Uruguai	62
2.3	A possibilidade do “MERCOSUL Educacional”	66
Capítulo 3	As Políticas Públicas vinculadas à Educação Superior ns países do MERCOSUL	71
3.1	Conceito e Histórico de Políticas Públicas	71
3.2	A elaboração das Políticas Públicas do Estado Liberal ao Estado Social	74
3.3	As atuais Políticas Públicas na educação superior dos países do MERCOSUL e os fatores de	83



	integração regional	
3.3.1	Competitividade do MERCOSUL frente ao mercado internacional e as implicações do sistema educacional	84
3.3.2	As Políticas Públicas nos Tratados Internacionais para a área educacional do MERCOSUL	92
3.3.3	A integração educativa no MERCOSUL	98
3.3.4	Das atuais Políticas Públicas na Educação Superior adotadas nos países do MERCOSUL	108
	Conclusão	121
	Bibliografia	125

O presente trabalho tem por objetivo apresentar o cenário da educação superior nos países do MERCOSUL, o qual tem como países membros a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, vez que os blocos econômicos não possuem mais como ponto de referência apenas a retirada das barreiras alfandegárias.

Atualmente, a sobrevivência com êxito dos blocos exige postura que vai além de regulamentação de meras questões comerciais. A consolidação do MERCOSUL transcende as barreiras alfandegárias e se esbarra na identidade não somente econômica, mas também social, cultural, política e normativa.

A eficaz condução os blocos, tanto no plano interno quanto no plano internacional exige um arrojado planejamento de metas que vão desde a retirada das barreiras alfandegárias até à pertinente implantação da livre circulação de bens e principalmente, de pessoas.

É cediço que no mundo atual não se sobrevive isoladamente, mas também não é possível promover a planificação homogênea de todos os países do globo terrestre, haja vista que o mundo se rege por condutas, culturas e costumes locais, as quais são diferentes.

E tal afirmação é reforçada pelo Princípio da Soberania, pois, ainda que hoje um país não sobreviva sob o aspecto econômico de modo isolado, também é certo que cada Estado possui poder de ingerência sobre seu povo, suas leis e seu território.

Contudo, para otimizar a convivência mundial “coletiva”, surgem os denominados blocos regionais, onde grupos de países com afinidades econômicas, comerciais, territoriais e culturais celebram Tratados com o objetivo de promover maior integração nesses mencionados níveis, para, dessa forma se fortalecerem.

Nesse contexto, diversos blocos são criados, principalmente a partir da década de 80 e dentre esses blocos, no início da década de 90, surge o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul).

Com sua criação, previu-se, de início, a celebração de acordos com enfoque eminentemente econômico. Contudo, com o decorrer dos anos, surgiu a necessidade de se promover e intensificar o tráfego que transcende apenas os aspectos alfandegários. A abertura do tráfego de informação, tecnologia e cultura mostrou-se vital para o sucesso do MERCOSUL, pois o êxito do bloco está diretamente proporcional às ações conjuntas que os países membros desenvolvem frente ao voraz mercado internacional para se manterem competitivos.

Assim, na presente pesquisa, abordaremos o processo de instauração do fenômeno da globalização e do nascimento do MERCOSUL.

Posteriormente, trataremos da internacionalização do ensino superior, notória conseqüência da globalização. Trataremos ainda do histórico dos modelos educacionais adotados nos países do MERCOSUL, ressaltando aspectos políticos e econômicos, os quais interferem diretamente no delineamento do sistema educacional. Assim, distinguiremos seus pontos de semelhanças e diferenças.

Por fim, ressaltaremos os aspectos decorrentes da criação do bloco regional do MERCOSUL que transcendem as questões econômicas e repercutem, paulatinamente, sobre o sistema de direitos sociais desses países. Dentre os direitos sociais, colocaremos foco nos modelos educacionais dos países membros, os quais atualmente estão voltados à integração regional.

Desse modo, falaremos sobre as políticas públicas até então implementadas para a consolidação da integração por meio da intensificação da aproximação educacional dos países do MERCOSUL.

Enunciaremos ainda o que são as políticas públicas, como surgiram e se estabeleceram e quais são as políticas públicas na área da educação superior nos países do MERCOSUL adotadas atualmente.

## Capítulo 1 - MERCOSUL

### 1.1 Contexto Atual Global



A globalização, como fenômeno político, econômico e social, tem sido amplamente analisada pelos diversos ramos das ciências sociais, que vão desde os sociólogos, cientistas políticos, especialistas em Relações Internacionais até, dada a sua extrema importância, despertar o interesse pela análise detida dos juristas.

O jornalista Thomas Friedman tende a interpretar a globalização como uma grande força estrutural que dá forma ao sistema internacional no período pós-Guerra Fria.<sup>1</sup>

O termo “globalização” possui atualmente mais de um significado. “Com efeito, o termo tão depressa é usado para designar uma mudança radical, universal e irreversível, como para designar a mera reprodução alargada de um processo iniciado há mais de cinco séculos pela expansão marítima europeia, em parte protagonizada pelo Portugal da época; ou ainda para designar um conjunto de fenômenos complexos

---

<sup>1</sup> SARFATI, Gilberto. Teorias das Relações Internacionais, p. 318

contraditórios e incompletos, que afetam de forma desigual os diferentes setores da atividade social e as diferentes sociedades e regiões do mundo”.<sup>2</sup>

A globalização pode também ser conceituada como “fenômeno social caracterizado pela intensificação sem precedentes das relações que interligam pessoas e localidades ao redor do mundo, de tal sorte que fatos longínquos modelam eventos locais e são por eles modelados”.<sup>3</sup>

Para Alice Landau, a globalização é definida como multifacetada, multidimensional e intermitentemente econômica, política e cultural, referindo-se a pessoas, assuntos, organizações e empresas que agem de forma global através das fronteiras nacionais. A aparente boa definição desta autora sofre do mesmo problema da maior parte das definições a respeito do termo, pois confunde os efeitos da globalização com a definição sobre do que se trata o fenômeno observado.<sup>4</sup>

Este fenômeno passou a ser maior difundido a partir do término da Guerra Fria, na década de 80, onde do confronto de duas grandes super-potências à época (EUA e ex-URSS), uma sagrou-se vencedora. Desde então, a idéia do livre-comércio intensificou-se. O ocidente experimentou novamente movimentos democráticos e a globalização veio a contribuir na articulação do novo modelo econômico, social, cultural e político em plano mundial, com destaque principalmente para o mundo ocidental.

“O advento da globalização fortaleceu os vínculos sociais transfronteiriços, o que reclama novas teorias que dêem conta do relacionamento complexo entre a dimensão local e a integração através da distância”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> DERANI, Cristiane. Globalização e Soberania. Curitiba: Juruá, 2004, ps. 61 e 62.

<sup>3</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A Solução das Controvérsias na OMC. São Paulo: Atlas, 2008, p. 23.

<sup>4</sup> SARFATI, Gilberto. Op. cit. p. 318

<sup>5</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Op. cit. p. 23.

Dessa forma, sem a pretensão de dar uma interpretação definitiva com relação ao termo, pode-se definir a globalização como o processo no qual as tradicionais barreiras entre os Estados caem, fruto do avanço tecnológico, que possibilita intensa troca de informações entre as pessoas no mundo. Esse fenômeno é observado virtualmente em todos os aspectos das relações humanas, incluindo não somente a economia, como também cultura, meio ambiente, educação, imprensa, etc. Nessa definição, a globalização é vista como um processo, ou seja, não é algo restrito ao final do século XX e início do século XXI. Corresponde a uma tendência histórica de aproximação dos povos do mundo, que é sempre estimulada pelo processo de descoberta e desenvolvimento tecnológico. Ou seja, as quedas de barreiras não são simplesmente econômicas, mas em todos os sentidos, como a decretação do fim da ditadura da distância, à medida que se pode comunicar instantaneamente e globalmente e se locomover relativa e rapidamente por todo o planeta.<sup>6</sup>

A globalização não é um processo isento de contradições. Seus impactos e perspectivas são diferenciados, e as alternativas abertas a cada país dependem, exatamente, das opções feitas pelas suas forças sociais e políticas internas e coordenadas por seus estados nacionais.” “A humanidade desterritorializada é apenas um mito” e que este não é um imperativo da globalização. Diferente das antigas brigas por territórios, os novos “desbravadores” usam ternos, não usam fardas — exceto em situações de conflitos tipo Afeganistão ou Líbano — e pregam do evangelho do livre-mercado. O que de fato a globalização vem realizando é a violação das culturas locais e de suas diversidades, difundindo um saber único, na escola, na leitura, no entretenimento e nos mais variados costumes (alimentação, moda etc). É neste aspecto que a globalização tem

---

<sup>6</sup> SARFATI, Gilberto. Op. cit. p. 318

sido mais perversa e violadora. O território é hoje um território nacional da economia internacional.<sup>7</sup>

O fato de o território ser o objeto de trabalho do geógrafo Milton Santos permitiu ao cientista ver o território como um campo de forças.

Hoje, sob influência do dinheiro global, o conteúdo do território escapa a toda regulação interna, objeto que ele é de uma permanente instabilidade, da qual os diversos agentes apenas constituem testemunhas passivas.<sup>8</sup> Para Milton Santos os espaços globais só existem como espaços da globalização.

Assim, a globalização revaloriza os lugares e os lugares – de acordo com o que podem oferecer às empresas – potencializam a globalização na forma em que está aí, privilegiando a competitividade. Entre o território tal como ele é e a globalização tal como ela é, criou-se uma relação de causalidade em benefício dos setores mais poderosos, dando ao espaço geográfico um papel inédito na dinâmica social.

Não existe, portanto, de acordo com o pensamento de Milton Santos, o espaço global, senão apenas como espaço de globalização. O que existe é a fragmentação do território.

Do ponto de vista social, a globalização tem sido cada vez menos inclusiva, homogeneizadora ou convergente. Pelo contrário, do ponto de vista social, a globalização tem sido parceira inseparável de um

---

<sup>7</sup> SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 74.

<sup>8</sup> SANTOS, Milton. Op. Cit. P. 101.



aumento gigantesco da polarização entre países e classes do ponto de vista da distribuição da riqueza, da renda e do emprego.<sup>9</sup>

Milton Santos crê que o consumismo e a competitividade levam ao emagrecimento moral e intelectual da pessoa, à redução da personalidade e da visão do mundo, convidando, também, a esquecer a oposição fundamental entre a figura do consumidor e a figura do cidadão. O geógrafo crê na contradição entre a produção do consumidor (indivíduo fraco) e do cidadão (indivíduo forte), uma contradição difícil de ser superada. Os símbolos se consomem rapidamente, mas a vida permanece e em seguida novos símbolos são erguidos e consumidos.

Milton Santos ainda vê um despotismo do consumo onde há mais espaço para o consumidor do que para o cidadão. A cidadania no Brasil é geralmente mutilada, vez que todas as pessoas querem consumir, incluindo os pobres, o que é um lado também da esquizofrenia.

Apesar da crítica feroz de uma época marcada pela globalização deturpada, o mencionado autor era otimista e acreditava num novo tempo ao afirmar que a globalização atual não é irreversível e no bojo do próprio fenômeno da globalização se busca uma mudança, bastando para isso que se completem as duas grandes mutações ora em gestação: a mutação tecnológica e a mutação filosófica da espécie humana. Por considerar o Brasil uma cultura rebelde, Milton Santos acreditava na superação baseada na solidariedade, no inconformismo e no não fundamentalismo do consumo. É a criação de um “outro território” que o autor propõe ainda com base na dialética extraída das leituras de Marx e Hegel. Enfim, Milton Santos propõe uma mudança pautada na reação dos miseráveis, que seriam os únicos atores sociais e cujo alvo principal seria a classe média, a maior defensora da globalização, pois as classes médias

---

<sup>9</sup> FIORI, José Luís. Os moedeiros falsos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. P. 235

foram condicionadas a apenas querer privilégios e não direitos. A maioria dos intelectuais são servos do poder, servos das grandes corporações e dos governos globalizantes. As camadas intelectuais têm a sua responsabilidade por este estado por atribuírem à classe média um papel de modernização e de progresso “que pela sua própria constituição, ela não poderia ter. Uma outra globalização feita por baixo, mas não pacífica, com novas instituições, numa nova realidade. Um novo mundo possível.

O pensador baiano também vai contra o pensamento pretensioso e calcado na visão de história universal de Francis Fukuyama (*The End of History and the Last Man*) de que chegamos ao “fim da história” afirmando ao contrário do que tanto se disse, a história não acabou: ela apenas começa. A idéia do fim da história não é algo novo no mundo, pois esta idéia sempre esteve presente no âmbito da modernidade sob diferentes aspectos e formas. O “fim da história” com a vitória do neoliberalismo, mostra-se como o fim das utopias.

Talvez para conseguir este efeito revolucionário desejado, as massas excluídas precisariam respirar um pouco mais de utopia e crer num novo re-encantamento do mundo, algo tão difícil num tempo em que essas mesmas massas estão desencantadas pelos seus políticos e suas ideologias. Poderiam estas massas excluídas realizar uma transformação revolucionária a partir do seu próprio cotidiano? A verdadeira emancipação deve vir acompanhada de um novo palco e novos atores. Deveremos esperar – e até quando - por este cenário?

Em suma, para o entendimento da atual situação do MERCOSUL, é necessário entender as mudanças ocorridas principalmente nas últimas décadas do século passado e nesta primeira década em curso, pois tivemos vultuosos acontecimentos nesse período que trouxeram implicações que viriam a mudar o rumo da história mundial: o fim da Guerra Fria, o arrefecimento de certas estruturas nacionais, a organização

de blocos econômicos, tais como a criação da União Europeia e do MERCOSUL, os tratados de livre comércio, a mudanças nos padrões de desenvolvimento latino-americano, entre outros. Tais eventos instigam à busca de novas formas de compreensão das contradições e semelhanças presentes nesses fenômenos.

No contexto especificamente educacional, os efeitos neste processo são notórios, que enseja inclusive a discussão de um novo rearranjo ao nível macro, redefinindo as bases sobre as quais se assenta a regulação social. A tensão presente no contexto da globalização entre as dimensões locais e globais tem forjado, indubitavelmente, uma nova regulação educativa.

Em nível mundial, o fato de o globo terrestre possuir vínculos econômicos, que o faz de certo modo uniformizado, interfere diretamente nos aspectos sócio-culturais.

Com a sedimentação da globalização, intensificaram-se as formações dos chamados blocos econômicos. Especificamente no âmbito da América do Sul, tivemos a criação do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), em que temos atualmente 04 países signatários (Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina), o qual consiste na união aduaneira pelo livre comércio e política comercial comum.

A globalização é o estágio supremo da internacionalização. O processo de intercâmbio entre países, que marcou o desenvolvimento do capitalismo desde o período mercantil dos séculos 17 e 18, expande-se com a industrialização, ganha novas bases com a grande indústria, nos fins do século 19, e, agora, adquire mais intensidade, mais amplitude e novas feições. O mundo inteiro torna-se envolvido em todo tipo de troca: técnica, comercial, financeira, cultural.

Vivemos um novo período na história da humanidade. A base dessa verdadeira revolução é o progresso técnico, obtido em razão do desenvolvimento científico e baseado na importância obtida pela tecnologia, a chamada ciência da produção.

Todo o planeta é praticamente coberto por um único sistema técnico, tornado indispensável à produção e ao intercâmbio e fundamento do consumo, em suas novas formas.

Graças às novas técnicas, a informação pode se difundir instantaneamente por todo o planeta, e o conhecimento do que se passa em um lugar é possível em todos os pontos da Terra.

A produção globalizada e a informação globalizada permitem a emergência de um lucro em escala mundial, buscado pelas firmas globais que constituem o verdadeiro motor da atividade econômica.

Tudo isso é movido por uma concorrência superlativa entre os principais agentes econômicos - a competitividade.

Num mundo assim transformado, todos os lugares tendem a tornar-se globais, e o que acontece em qualquer ponto do ecúmeno (parte habitada da Terra) tem relação com o que acontece em todos os demais.

Daí a ilusão de vivermos num mundo sem fronteiras, uma aldeia global. Na realidade, as relações chamadas globais são reservadas a um pequeno número de agentes, os grandes bancos e empresas transnacionais, alguns Estados, as grandes organizações internacionais.

Infelizmente, o estágio atual da globalização está produzindo ainda mais desigualdades. E, ao contrário do que se esperava, crescem o

desemprego, a pobreza, a fome, a insegurança do cotidiano, num mundo que se fragmenta e onde se ampliam as fraturas sociais.

A droga, com sua enorme difusão, constitui um dos grandes flagelos desta época.

O mundo parece, agora, girar sem destino. É a chamada globalização perversa. Ela está sendo tanto mais perversa porque as enormes possibilidades oferecidas pelas conquistas científicas e técnicas não estão sendo adequadamente usadas.

Não cabe, todavia, perder a esperança, porque os progressos técnicos obtidos neste fim de século 20, se usados de uma outra maneira, bastariam para produzir muito mais alimentos do que a população atual necessita e, aplicados à medicina, reduziriam drasticamente as doenças e a mortalidade.

Um mundo solidário produzirá muitos empregos, ampliando um intercâmbio pacífico entre os povos e eliminando a belicosidade do processo competitivo, que todos os dias reduz a mão-de-obra. É possível pensar na realização de um mundo de bem-estar, onde os homens serão mais felizes, um outro tipo de globalização.

Quanto à solidificação do MERCOSUL, “longo foi o caminho percorrido pelos sócios nesses mais de quinze anos de bloco econômico, mas os quatro parceiros sempre mantiveram o firme propósito de estabelecer, em um futuro imprevisível, um Mercado Comum, com a livre circulação dos quatro fatores de produção: bens, pessoas, serviços e capitais”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> CLEVE, Clemerson Merlin. (Organizador). Direitos Humanos e Democracia. Rio de Janeiro: Forense, 2007. P. 221.

“O MERCOSUL, como bloco econômico que almeja a formação de um mercado comum, e conseqüentemente, além de integrar os mercados dos Estados-partes, busca uma maior aproximação das políticas adotadas no bloco por parte dos cidadãos que residem no espaço econômico integrado”.<sup>11</sup>

Daí a necessidade de se promover o aprofundamento dos avanços além de econômicos que o bloco do MERCOSUL tem alcançado, para que as conquistas se firmem de modo alicerçado não apenas em vínculos mercantilistas, mas através de uma eficaz união de povos para o bem comum regional.

## 1.2 Um breve enfoque sobre a questão regionalizada da Usina de Itaipu



Itaipu Binacional é a empresa que gerencia a maior usina hidrelétrica em funcionamento e em capacidade de geração de energia no mundo.<sup>[1]</sup> É uma empresa binacional construída pelo Brasil e pelo Paraguai no rio Paraná, no trecho de fronteira entre os dois países, 15 km ao norte da Ponte da Amizade. O projeto vai de Foz do Iguaçu, no Brasil, e Ciudad del Este, no Paraguai, no sul, até Guaíra e Salto del Guairá, no norte. A

---

<sup>11</sup> CLEVE, Clemerson Merlin (Organizador). Op. cit. p. 223.

capacidade instalada de geração da usina é de 14 GW, com 20 unidades geradoras fornecendo 700 MW cada. No ano de 2008, a usina geradora atingiu o seu recorde de produção, com 94,68 bilhões de quilowatts-hora (kWh), fornecendo 90% da energia consumida pelo Paraguai e 19% da energia consumida pelo Brasil.<sup>12</sup>

A Usina Hidrelétrica de Itaipu corresponde a uma imensa construção que foi desenvolvida a partir do interesse comum entre Brasil e Paraguai e pertence a ambos. O recurso hídrico usado para promover o funcionamento da usina é o rio Paraná, que se encontra na divisa entre os dois países.

Para se efetivar um projeto na proporção da Usina Hidrelétrica de Itaipu foram necessários vários anos de discussões e negociações com o intuito de estabelecer uma equivalência quanto ao benefício comum para as duas nações, tais debates foram desenvolvidos no decorrer da década de 60.

No dia 22 de junho de 1966, os ministros das Relações Exteriores do Brasil (Juracy Guimarães) e Paraguai (Sapena Pastor) assinaram a ata do Iguaçu, firmando assim uma parceria que visava analisar a viabilidade disposta no recurso hídrico pertencente às duas nações.

No ano de 1970, foi realizada uma licitação internacional para a escolha das empresas responsáveis pela elaboração preliminar do projeto, o vencedor foi um consórcio composto pela empresa IECO, dos Estados Unidos e a ELC, da Itália, a execução teve início no ano seguinte, 1971.

Dois anos mais tarde, no dia 26 de abril, foi assinado o tratado de Itaipu, que tinha como finalidade legalizar e oficializar a utilização do rio Paraná para a construção da usina.

---

<sup>12</sup> [www.wikipedia.com.br](http://www.wikipedia.com.br), com acesso em 01º/06/10

No ano de 1974, no dia 17 de maio, foi instituída uma entidade com objetivo comum de monitorar e gerenciar a construção.

Em 1978, o rio Paraná teve seu curso desviado para iniciar a construção da barragem, quatro anos depois, no dia 12 de outubro, a construção da barragem teve fim e as comportas foram fechadas. No dia 5 de maio de 1984, a usina entrou em funcionamento. Devido à sua grandeza, a Usina Hidrelétrica de Itaipu integra uma das sete maravilhas do mundo moderno.

No Tratado de Itaipu, ficou definido que toda energia gerada deveria ser dividida em duas partes iguais e se caso uma das partes não utilizasse toda a parte de direito, deveria de preferência ser comercializada com o sócio do preço de custo. Desse modo o Paraguai, que usa somente 5% do total de 50% que lhe cabe, comercializa com o Brasil os 45% restantes, que paga por essa energia em torno de 300 milhões de dólares. Os termos do tratado, que expira em 2023, têm sido objeto de descontentamento generalizado por parte do Paraguai.

Desde o período eleitoral ocorrido no Paraguai, o ex-bispo Fernando Lugo tem declarado que uma das propostas de seu governo, ou talvez a mais importante delas, era de reivindicar uma revisão no Tratado de Itaipu quanto ao valor pago pelo Brasil pela energia excedente do Paraguai.

Lugo declarou a Lula que quer a revisão do Tratado, até mesmo porque segundo ele, outros países como a Venezuela (petróleo), Chile (cobre) e Bolívia (gás) repassam seus respectivos produtos s preço de mercado e questiona por que somente o Paraguai tem que repassar seu produto a preço de custo.

No dia 20 de abril ocorreram as eleições no Paraguai e o presidente eleito foi Fernando Lugo, que certamente tornará concreta e busca por uma revisão do Tratado.



Lugo afirma que propõe uma solução pautada na mais pura diplomacia, porém, deixa claro que caso não alcance uma resposta satisfatória, buscará respaldo em organismos jurídicos internacionais.

A imprensa paraguaia tem divulgado com certa frequência na mídia que o Brasil deveria pagar pela energia algo em torno de 2 bilhões de dólares e que o pagamento de cerca de 300 milhões dólares demonstra uma atitude imperialista.

Nesse processo tão polêmico, os dois lados devem ser analisados, pois o Paraguai buscará defender seus interesses e o Brasil terá que defender seus recursos empregados no empreendimento. Dessa forma, os preços praticados que respeitam o Tratado devem ser mantidos, pois o país vizinho adquiriu dívidas no ato da construção. O empreendimento custou 12 bilhões de dólares, sendo que o Paraguai entrou com apenas 50 milhões de dólares financiados pelo Banco do Brasil e o restante foi pago com recurso brasileiro. Certamente tais dívidas deverão ser quitadas para que somente depois seja proposta uma revisão e tal situação não parece ter uma solução tão rápida.<sup>13</sup>

Em julho de 2009, houve uma renegociação do Tratado de Itaipu e o Brasil aceitou passar a efetuar um pagamento mais justo ao Paraguai pelo percentual de eletricidade produzida por Itaipu, pertencente a este país. Nessa renegociação entre os presidentes das duas nações (Lula e Fernando Lugo), ficou acordado que o Brasil passaria a pagar, a partir de então, o triplo do valor que pagava pela energia pertencente aos paraguaios. Através desse acordo também, o Brasil passou a permitir que o excedente da energia paraguaia seja vendido diretamente às empresas brasileiras (ou a outros países), se assim preferirem os paraguaios, pondo fim ao monopólio elétrico brasileiro.

---

<sup>13</sup> [www.mundoeducacao.com.br](http://www.mundoeducacao.com.br), com acesso em 01/06/10

Destacamos que outro marco importante, na área diplomática, foi a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Paraguai e Argentina, em 19 de outubro de 1979, para aproveitamento dos recursos hidráulicos no trecho do Rio Paraná desde as Sete Quedas até a foz do Rio da Prata. Este acordo estabeleceu os níveis do rio e as variações permitidas para os diferentes empreendimentos hidrelétricos na bacia comum aos três países. À época, quando os três países eram governados por ditaduras militares, havia o temor que o Brasil em um eventual conflito com a Argentina, abrisse completamente as comportas de Itaipu, inundando a cidade de Buenos Aires.

Em suma, mereceu destaque a questão polêmica da Usina de Itaipu, a qual envolve negociações entre três dos quatro países membros do MERCOSUL, para demonstrar que o regionalismo ultrapassar as questões alfandegárias e repercutem de forma incisiva em outras questões que as meramente de cunho econômico, onde estão envolvidos aspectos tecnológicos, de informações e culturais.

### 1.3 Institucionalização do MERCOSUL

O MERCOSUL trata-se de um bloco de integração regional entre os países do cone sul (América do Sul), em que se prestigia a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias à livre circulação de mercadorias entre os aludidos países.

Em verdade, a flexibilização das barreiras tarifárias e não tarifárias à circulação de bens e serviços deu-se ao final da década de 50, não pela criação específica de blocos regionais, mas sim pela criação do GATT (General Agreement on Trade and Tariffs), atualmente administrado pela OMC (Organização Mundial do Comércio).

Ressalta-se que o GATT em verdade é um Tratado, o qual a Organização Mundial do Comércio (organização internacional) possui o objetivo de aplicar e interpretar o conteúdo do tratado ora aludido.

Os termos do GATT vislumbram questões pontuais sobre os princípios e regras que regulamentam o funcionamento dos blocos econômicos, dentre os quais o Regime da Nação Mais Favorecida e o Princípio do Regionalismo.

De acordo com a Regra da Nação Mais Favorecida, os Estados-Partes comprometem-se a estender *ipso facto*, para o conjunto dos participantes e sem convenção complementar, qualquer vantagem tarifária ou outra que venham a conceder a um deles em particular. De maneira mais singela, pode-se dizer que expressa o Princípio da Não-Discriminação, estipulando que um favor concedido a um membro deve automaticamente se estender aos demais. E como a obrigação vale para todos em relação a todos, a ação recíproca geral induz uma redução progressiva e global das tarifas.<sup>14</sup>

Já o Princípio do Regionalismo se caracteriza pela observância dos costumes e acontecimentos locais.

Em que pese ter havido a criação do GATT para a regulamentação de questões econômicas entre os blocos regionais, temos em paralelo sérias questões políticas que conturbavam o mundo, já que também na década de 50, em razão do pós-guerra, o globo dividia-se em dois grandes pólos, dada a rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética. À época, tal período ficou conhecido como Guerra Fria.

Diante do quadro da divisão mundial em partes bipolares, cada superpotência tentava garantir sua demarcação de influências por meio de celebração de alianças políticas, econômicas e militares. Desse

---

<sup>14</sup> LAMBERT, Jean-Marie. Curso de Direito Internacional Público - O Mundo Global. Volume I. Goiânia, Kelps, 2004, p. 114.

modo, foi criado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947, para assegurar à Casa Branca o alinhamento com os ideais norte-americanos. Porém, convém destacar que, apesar da existência do Tratado em comento, a América Latina não estava uniforme no alinhamento a apenas um pólo da Guerra Fria.

Das várias criações de blocos regionais, aqui nos interessa o delineamento do bloco do MERCOSUL. O Cone Sul é conceito de fabricação recente no jargão das ciências políticas. Refere-se à figura geométrica sugerida pelo seu formato físico e à sua posição cardinal. Seus traços naturais de maior envergadura são a Bacia Platina, a Floresta Amazônica, a Cordilheira Andina e a passagem interoceânica austral. Apresenta grande diversidade climatológica que vai do equatorial ao polar, passando pelo tropical. A diversidade étnica não é menos espantosa, pois conta com populações brancas (concentradas na Argentina e no Uruguai), negras (concentradas no Brasil), ameríndias (tupi-guaranis no Paraguai). Sobre o prisma lingüístico, divide-se numa zona portuguesa (Brasil) e uma castelhana (o resto), mas apesar de violentadas pelo colonizador ibérico, as culturas autóctones, resistem à absorção. O guarani é o segundo idioma oficial no Paraguai e os índios brasileiros conservam mais de sessenta dialetos tupis. Ao lado disso, sobrevivem interessantes bolsões de cultura italiana (sul do Brasil) e alemã (sul do Brasil e Argentina). Os Estados da região são dominados por uma burguesia cosmopolita extrovertida e adepta dos modelos europeus e norte-americanos. É, pois, um mundo multiétnico e pluricultural, de desenvolvimento assimétrico em que convivem modernismo, atraso, sofisticação, tradição, consumismo, miséria. De um ponto de vista geopolítico, costuma-se incorporar-lhe o Brasil, a Argentina, o Paraguai, o Uruguai, o Chile e a Bolívia. Na literatura especializada, o termo “Cone Sul” confunde-se ora com o espaço mercadológico representado pelo MERCOSUL, ora, com os seis países acima referidos.

Nosso estudo focaliza essencialmente o conjunto formado pelos quatro primeiros e parte do pressuposto que formam uma área caracterizada por fatos políticos, culturais e econômicos de envergadura tal que se afiance seu reconhecimento como divisão do mundo individualizada dentro do quadro histórico universal. O Brasil concentra 70% da população e do peso econômico desse universo. A Argentina, 27%. O Uruguai e o Paraguai, os 3% restantes.<sup>15</sup>

A criação e funcionamento do território global em blocos regionais foi tão inevitável quanto desejável para o mundo atual. Sob esse aspecto, a aproximação entre os países do cone sul para a integração econômica regional foi resposta apropriada aos desafios da globalização e à inserção na economia internacional.

Como já mencionado, o MERCOSUL não surgiu de modo instantâneo ou convergente como se dá a primeira impressão, antes, o que hoje se tem em termos de integração regional surgiu de modo muito lento e até mesmo desordenado, vez que a integração atual dos quatro países membros não surgiu em mesma época.

Todo o processo de integração dos países do cone sul se deu com acordos bilaterais e criação de blocos anteriores, que antecederam em muitos anos a assinatura do Tratado de Assunção, o qual oficializou a criação do Mercado Comum no âmbito da América do Sul. A exemplo disso, temos que esboços desse acordo começaram a ser discutidos ainda na década de 80, quando o Brasil e a Argentina assinaram vários acordos internacionais com o objetivo de integração.

Mas, embora a evolução do MERCOSUL tenha acontecido de modo progressivo e paulatino, vemos que a fase embrionária se iniciou na década de 70, quando os obstáculos de natureza política e econômica

---

<sup>15</sup> LAMBERT, Jean-Marie. Curso de Direito Internacional Público - O MERCOSUL em questão. Volume IV. Goiânia, Kelps, 2004, P. 89

acabaram por quase inviabilizar o aprofundamento do processo de integração econômica na América Latina.

Da situação à época, passaremos a destacar o movimento dos países hoje signatários do MERCOSUL. Começaremos pelo Brasil.

O Brasil vivia sob o regime Dutra, o qual caracterizou-se pelo alinhamento incondicional aos anseios dos Estados Unidos.

Tal posicionamento do Brasil era diametralmente oposta à postura política da Argentina, que por sua vez buscava ao máximo sua “independência”. Para alcançar seu intento, o governo argentino de Perón passou a praticar uma espécie de meio termo entre Moscou e Washington. Assim, Perón estabeleceu relações diplomáticas com a União Soviética e com vários Estados do Leste Europeu, ao passo que o Brasil rompia as relações com os mesmos.

Desta feita, há de se ponderar que as divergências ideológicas entre os dois maiores países do Cone Sul não chegaram a estremecer o intercâmbio comercial bilateral, mas ocasionou uma certa rusga entre ambos no tocante à política comercial que a Argentina mantinha com os países vizinhos.

A partir de 1980, o cenário de integração na América do Sul ganha novos contornos, com a criação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), em substituição à ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), a qual possibilitou o aprofundamento do processo de integração econômica latino-americana. Destacamos que com a ALADI houve a extinção da “Cláusula da Nação Mais Favorecida Regional”, até então adotada pela ALALC, passando a permitir a outorga de preferências tarifárias entre dois ou mais países da ALADI sem a extensão automática das mesmas a todos os membros da Associação, o que viabilizou o surgimento de alianças sub-regionais de integração, como o MERCOSUL.

O Brasil e a Argentina iniciaram seu processo de convergência de interesses em meados da década de 80, alicerçados em dois grandes pilares: a democratização política e a liberação econômico-comercial. Tais características possibilitaram a celebração de uma série de acordos bilaterais, dos quais mencionamos a Declaração de Iguazu, que previa a aceleração da integração dos dois países em diversos segmentos (área técnica, econômica, financeira, comercial, etc.) e a assinatura da Ata de Integração Brasil-Argentina, ocorrida em 1986, que estabeleceu os princípios fundamentais do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O objetivo do PICE foi o de criar um espaço econômico comum por meio da abertura seletiva dos mercados brasileiro e argentino.

Salientamos que o processo de integração brasileiro-argentino evoluiu, em 1988, para a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, com o intuito de se constituir, no prazo máximo de dez anos, um espaço econômico comum por meio da liberação integral do comércio recíproco. Este Tratado previu a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços. Assim, diante da conjuntura mundial, no tocante à perda de espaço comercial no cenário internacional para os dois países, da redução de fluxos de investimentos e de dificuldades de acesso à tecnologia de ponta, ficou evidente a necessidade de Brasil e Argentina redefinirem, juntas, suas inserções nos planos internacional e regional.

No contexto dos acontecimentos, em agosto de 1990, Paraguai e Uruguai foram convidados a também aderir a políticas de aproximação econômica, o que direcionou finalmente à realidade da formação de um bloco econômico entre os quatro países, o qual foi assinado em 26 de março de 1991, denominado “Tratado de Assunção para Constituição do Mercado Comum do Sul”.

Diante do quadro entre Brasil e Argentina, que requeria de ambos uma atuação convergente diante do mercado internacional, em 1990, foi firmada a Ata de Buenos Aires, mediante a qual fixam a data de 31 de dezembro de 1994 para a criação definitiva de um Mercado Comum entre eles.

Destacamos ainda que no ano de 1995, tivemos a instalação da zona de livre comércio entre os países membros. A partir desse ano, cerca de 90% das mercadorias produzidas puderam ser comercializadas sem tarifas comerciais. Alguns produtos não entraram neste acordo e possuem tarifação especial por serem considerados estratégicos ou por aguardarem legislação comercial específica.

Em julho de 1999, um importante passo foi dado no sentido da integração econômica entre os países membros, vez que se estabeleceu um plano de uniformização das taxas de juros e de inflação. Futuramente, ainda há planos para a adoção de uma moeda única, a exemplo do que fez a União Européia.

#### 1.4 Estrutura normativa do MERCOSUL

Quanto à estrutura normativa do MERCOSUL, do ponto de vista institucional e político, há doutrinadores que defendem ser o MERCOSUL mais próximo do modelo europeu (União Européia) com maior tendência comunitária do que ao modelo norte-americano (NAFTA), totalmente voltado à liberação somente cambial.

Ressaltamos que todo o processo de integração das normas do MERCOSUL, bem como o funcionamento das mesmas junto à ordem jurídica dos seus países membros se dá, de início, pela convergência de procedimento quanto à entrada em vigor do direito originário do



MERCOSUL, o qual não implica sua vigência automática na ordem jurídica de seus Estados Membros, pois cada Estado tem um procedimento próprio de incorporação de acordo com as normas e procedimentos previstos em cada ordem jurídica nacional.

Evidencia-se, pois, a não aplicabilidade imediata do direito originário do MERCOSUL e sua imediata aplicabilidade requer um ato formal que expressamente o incorpore na sua ordem interna. De modo geral, os demais os demais Estados membros do MERCOSUL adotam procedimento similar.

Destacamos que no Brasil não há uma forma clara e definitiva acerca da inter-relação do direito internacional com o direito interno. Também nos demais Estados Membros do MERCOSUL a questão não é regulada de forma homogênea.

No Uruguai, os tratados, uma vez aprovados pela Assembléia Geral, nos termos da atual Constituição, encontram-se em posição inferior à norma constitucional, que possui, portanto, primazia sobre as demais leis e tratados, conforme se depreende do artigo 256 da referida Carta Magna. Ainda quanto à norma infraconstitucional no Uruguai, por não existir nenhum dispositivo que determine a hierarquia dos tratados em relação à lei ordinária ou vice-versa, pode-se presumir, ante o silêncio da norma constitucional, que ambos se equiparam, ocasionando, portanto, a possibilidade de uma lei federal tornar inaplicável um tratado internacional.

Na Argentina, uma vez aprovados pelo Congresso e promulgados pelo Poder Executivo, os tratados e convenções internacionais, diferentemente do Brasil e do Uruguai. Passam a fazer parte do direito interno argentino, ocupando posição hierárquica inferior à Constituição, mas superior à lei infraconstitucional. É consagrada a supremacia dos tratados em relação às leis, conferindo-lhes hierarquia

constitucional quando observados o quórum de votação de 2/3 das Casas Legislativas. Um ponto muito interessante é o fato de a Constituição argentina conferir caráter supranacional às organizações de integração, inclusive aos seus órgãos jurisdicionais, atribuindo às decisões decorrentes ma posição hierárquica superior às leis internas, desde que haja reciprocidade e igualdade de parte dos outros Estados, resguardados sempre a ordem democrática e os direitos humanos.

Quanto ao Paraguai, a incorporação se dá igual à da Argentina, Brasil e Uruguai, porém encontra-se em posição hierárquica logo abaixo da Constituição, mas acima da lei ordinária. Da mesma forma admite uma ordem jurídica supranacional de forma igual à prevista na Constituição da Argentina.

O que há de comum entre os Estados membros é a primazia da Constituição sobre os Tratados Internacionais. O que diferencia é a hierarquia dos tratados, quando incorporados, junto às outras normas internas. Tal característica acaba por criar uma certa situação de insegurança na região, sobretudo de parte dos países que conferem aos tratados internacionais supremacia sobre o direito interno.

A vigência dos tratados incorporados não se confunde com sua eficácia, isto é, a possibilidade de ser invocado pelos particulares perante os juízes e/ou instâncias administrativas locais (Princípio do Efeito Direto, consagrado na União Européia). Assim, o efeito direto da norma internacional não é algo que ocorre sempre, pois dependerá do próprio texto da norma, sua clareza, precisão e perfeita identificação do titular do direito subjetivo. O preenchimento de todas essas condições faz com que não reste ao Estado nenhum poder discricionário de apreciação, devendo assim aplicar a norma internacional.

Como se dá para depreender, as Constituições da Argentina e do Paraguai são mais modernas e destacam os tratados firmados no

MERCOSUL com uma primazia não identificada da mesma forma nas Constituições do Uruguai e do Brasil. Isso ocorre devido ao fato de as Constituições do Paraguai e da Argentina serem da década de 90, portanto, mais modernas.

Insta salientar que os processos de integração são delineados em vários níveis de acordo com o grau de profundidade dos vínculos que se pretendam criar entre os países envolvidos, quais sejam, primeiramente a chamada Zona de Preferência Tarifária, que assegura níveis tarifários preferenciais para o conjunto de países que pertencem à Zona. Um segundo nível é o da Zona de Livre Comércio, que se caracteriza pela eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias que incidem sobre as questões comerciais entre dois ou mais países. Em terceiro, há a denominada União Aduaneira, que se apresenta também como uma Zona de Livre Comércio, dotada por uma Tarifa Externa Comum, ou seja, um único conjunto de tarifas para as importações provenientes de países não-pertencentes ao Bloco. O quarto nível de integração é o Mercado Comum, em que se tem a presença da livre circulação não somente de bens, mas também de serviços e dos fatores de produção – capital e mão-de-obra. O Mercado Comum pressupõe ainda a consecução de políticas econômicas.

No tocante à classificação ora explicitada, o MERCOSUL, desde 1º de janeiro de 1995, está inserido na construção de um Mercado Comum, vez que foi instalada oficialmente a zona de livre comércio entre os países membros. A partir desse ano, cerca de 90% das mercadorias produzidas nos países membros podem ser comercializadas sem tarifas comerciais. Frisamos que alguns produtos não entraram nesse acordo e possuem tarifação especial por serem considerados estratégicos ou por aguardarem legislação comercial específica. A execução dessa fase do MERCOSUL (instalação da zona de livre comércio) se encontra na fase atual de União Aduaneira.

Ainda nos moldes do Protocolo de Assunção, foram consagrados os seguintes objetivos para o MERCOSUL:

- a. Eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países membros;
- b. Adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC);
- c. Coordenação de políticas macroeconômicas;
- d. Livre comércio de serviços;
- e. Livre circulação de mão-de-obra, e
- f. Livre circulação de capitais.

Assim, atualmente muito se tem discutido sobre quais barreiras, além das de cunho econômico, um bloco regional de fato extingue ou flexibiliza, vez que a integração entre países certamente se estende mais que a questões meramente econômicas, tendo em vista a dinâmica que a globalização conferiu ao mundo.

O MERCOSUL, como bloco regional criado em princípio para assegurar a abertura comercial, a coordenação macroeconômica e a harmonização legislativa quanto à zona de livre comércio e a solução de controvérsias expandiu-se, tendo em vista os pontos de intersecção entre os países membros, que extrapolam o aspecto econômico e adentram em áreas que dizem respeito às oportunidades políticas, sociais e humanísticas do bloco regional.

Nesse prisma, do ponto de vista científico, procura-se identificar as peculiaridades de cada país membro para que se tenha a possibilidade de se questionar a eficiência real do desempenho das diretrizes firmadas entre os países integrantes.

A integração regional jamais deve ser concebida como um fim em si mesma. Antes, é um meio para se conquistar a consolidação dos direitos fundamentais previstos nas Constituições dos países signatários.

Assim, se faz imperiosa a interpretação das normativas do MERCOSUL em perspectivas maiores que a econômica, para uma reanálise social da dinâmica desse bloco regional.

O MERCOSUL, atento à dinâmica implícita em todo o processo de integração e para a conseqüente necessidade de se adaptar a estrutura institucional do bloco às mudanças sociais e econômicas, edita Protocolos para sedimentar os avanços alcançados e implementar a união aduaneira como etapa para a construção do mercado comum.

Nesse ínterim, temos o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura institucional do MERCOSUL, denominado de Protocolo de Ouro Preto.

Este Protocolo define a estrutura institucional do MERCOSUL, o qual conta com os seguintes órgãos: I- o Conselho do Mercado Comum (CMC); II – o Grupo Mercado Comum (GMC); III – a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); IV- a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V- o Foro Consultivo Econômico-Social (FCS); VI – a Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

Da estrutura ora explicitada, nos diz respeito o Foro Consultivo Econômico-Social, o qual é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais e será integrado por igual número de representantes e por igual número de representantes de cada Estado-Parte. Destaca-se que este Foro Consultivo tem função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações no Grupo Mercado Comum, o qual é órgão executivo do MERCOSUL. Esclarecemos que o Grupo Mercado Comum tem, dentre várias atribuições e funções, a de homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico-Social.

O Protocolo de Ouro Preto também dotou o MERCOSUL de personalidade jurídica internacional, habilitando o CMC a firmar acordos com outros países em nome do MERCOSUL, o que já foi feito com o Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e com a União Européia.

O sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, adotado em 1991 pelo Protocolo de Brasília, permite julgar alegações de descumprimento das normas do MERCOSUL feitas por um Governo contra outro Governo, ou por um agente privado, que acionará seu Governo o qual por sua vez levará o caso ao Governo do país objeto da reclamação - se considerar a demanda justificada.

O futuro da empreitada MERCOSUL depende, em grande parte, da solução de tais divergências. Faz-se imprescindível, no momento atual, a definição de prioridades e de princípios norteadores do projeto MERCOSUL, de modo a poder imprimir orientação à ordem econômica e social que viabilize um modelo claro de integração, seja intergovernamental ou supranacional. Uma estrutura institucional de integração do tipo mercado comum requer instrumentos jurídicos sólidos e um bloco estável de princípios, no nível interno ou regional, que informe coerentemente o conjunto do ordenamento jurídico integrado.<sup>16</sup>

Por fim, frisa-se que o bloco do MERCOSUL é hoje uma realidade econômica de dimensões continentais, somando uma área total de pouco menos de doze milhões de quilômetros quadrados, o que corresponde a mais de quatro vezes a União Européia. O MERCOSUL também representa um mercado potencial de mais de trezentos milhões de habitantes e um PIB acumulado de aproximadamente dois trilhões de dólares, o que o coloca entre as quatro maiores economias do mundo, logo

---

<sup>16</sup> <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2192>, acesso em 14/03/10

atrás do NAFTA, União Européia e Japão. O MERCOSUL é também atualmente um dos pólos principais de investimentos do mundo. As razões para esse sucesso não são poucas: esse bloco é ao mesmo tempo a quarta economia mundial e a principal reserva de recursos naturais do planeta. Suas reservas são as de energia são as mais estão entre as mais importantes, em especial as de minério e as hidroelétricas. Sua rede de comunicações é desenvolvida e passa por constante processo de renovação.<sup>17</sup>

Com a conjunção de tantos pontos favoráveis, não podemos mais cogitar que esse poderoso bloco esteja com incidência apenas em questões aduaneiras e comerciais e certamente, a consolidação e permanência do bloco dependem agora mais do entrelaçamento das questões sociais do que as econômicas propriamente ditas.

---

<sup>17</sup> [www.estig.ipbeja.pt/ac\\_direito/DMPAC.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/ac_direito/DMPAC.pdf) - Acesso em 11/04/10

## Capítulo 2 – Os Modelos de Educação Superior nos países do MERCOSUL

### 2.1 Apreciação do processo educacional na cultura ocidental

Verifica-se uma tendência de o processo educacional acompanhar o movimento de se retirar cada vez mais do Estado seu papel executor e transferir para a sociedade – esta, muitas vezes traduzida de forma simplista como o mercado – a responsabilidade pela gestão executora dos serviços, alterando a relação com o público atendido.

A educação é inerente à sociedade humana, originando-se do mesmo processo que deu origem ao homem. Desde que o homem é homem ele vive em sociedade e se desenvolve pela mediação da educação. A humanidade se constituiu a partir do momento em que determinada espécie natural de seres vivos se destacou da natureza e, em lugar de sobreviver adaptando-se a ela necessitou, para continuar existindo, adaptar a natureza a si.

A palavra *universidade* (*universitas*) não significa, inicialmente, um estabelecimento de ensino, mas na Idade Média designa qualquer assembléia corporativa, seja de marceneiros, curtidores ou sapateiros. No caso que nos interessa aqui, trata-se da “universidade dos mestres e estudantes”. No espírito das corporações, são o resultado da influência da classe burguesa, desejosa de ascensão social. Por volta do século XII, procura-se a ampliação dos estudos de filosofia, teologia, leis e medicina, a fim de atender às solicitações de uma sociedade cada vez mais complexa. Nesse cenário, surgem então os mestres, em geral, clérigos não-ordenados, que se instalam de início nas escolas existentes, mas aos poucos



se tornam independentes e mudam de uma cidade para outra, como itinerantes.<sup>18</sup>

Ademais, para se contextualizar a educação, mais especificamente a de nível superior, nos países do MERCOSUL, há que se ressaltar alguns indicadores sociais que caracterizam as condições socioeconômicas e culturais da população nessas diferentes realidades nacionais.

Com o tempo, no intuito de organizar melhor o trabalho disperso dos mestres, são estabelecidas regras, proibições e privilégios, bem como é instituída a exigência de provas para a obtenção de títulos de bacharel, licenciado e doutor. A universidade mais antiga de que se tem notícia seja talvez a de Salerno, na Itália, onde era oferecido o ensino de medicina, já no século X. No século XII surgem a de Paris, especializada em teologia e a de Bolonha, em direito. Na Inglaterra surgem a de Cambridge e a de Oxford, com predominante interesse pelos estudos científicos como matemática, física e astronomia. Outras são criadas em Montpellier, Salamanca, Roma e Nápoles. Nos territórios germânicos, as universidades de Praga, Viena, Heidelberg e Colônia só aparecem no final do século XIV. Assim, ao longo da Idade Média, foram fundadas mais de 80 universidades na Europa Ocidental. À medida que aumenta a importância da universidade, os reis e a Igreja disputam seu controle e, no século XIII os dominicanos conseguem muitas cátedras.<sup>19</sup>

No século XIV, as universidades entram em decadência, asfixiadas pelo dogmatismo decorrente da ausência de debate crítico. Resistindo às mudanças, mantêm a influência escolástica de recusa à

---

<sup>18</sup> ARANHA, Maria Lúcia Arruda. História da Educação. São Paulo: Moderna, 1996. p. 79.

<sup>19</sup> ARANHA, Maria Lúcia Arruda. Op. cit. p. 79

observação e experimentação, distanciando-se das tendências que prenunciam o nascimento da ciência moderna.<sup>20</sup>

No século XVIII, o liberalismo acentuou-se como um sistema de idéias elaborado por pensadores ingleses e franceses no contexto das lutas de classes da burguesia contra a aristocracia. E foi mais precisamente na França que essa doutrina se corporificou na bandeira revolucionária de uma classe, a burguesia. Destacamos que a doutrina liberal se firma nos valores máximos do individualismo, da liberdade, da propriedade, da igualdade e a democracia. No enfoque da educação, o ideal liberal preconiza que a escola não deve estar a serviço de nenhuma classe, de nenhum privilégio de herança ou dinheiro, de nenhum credo religioso ou político. A instrução não deve estar reservada às elites ou classes superiores, nem ser um instrumento aristocrático para servir a quem possui tempo e dinheiro. A educação deve estar a serviço do indivíduo.<sup>21</sup>

Atualmente, o sistema escolar em geral está sendo repensado e reconstruído. Um dos grandes desafios neste novo século diz respeito ao papel da escola na sociedade: as suas relações com a cidadania – que também se redefine com a globalização e com a criação/expansão de novos direitos: das mulheres, das crianças e dos idosos, de minorias étnicas ou de orientação sexual, de um ambiente sadio etc. – e com o mercado de trabalho, exatamente quais tipos de potencialidades (raciocínio lógico, sociabilidade, inteligência emocional, criatividade, espírito crítico, etc) ela deve procurar desenvolver nos educandos, que tipos de relações deve manter com as comunidades nas quais existe e das quais é parte integrante.

O sistema escolar nunca foi tão importante como nos dias de hoje. Não que ele fosse secundário no passado. Existe uma vasta bibliografia que explicita o papel estratégico que o sistema escolar

---

<sup>20</sup> ARANHA, Maria Lúcia Arruda. Op. cit. p. 80

<sup>21</sup> CUNHA, Luiz Antônio. Educação e Desenvolvimento Social no Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977, p. 26

moderno – que nasceu exatamente nessa época, na Europa ocidental – desempenhou no desenvolvimento do capitalismo na sua fase industrial, em especial durante e após a eclosão da industrialização clássica dos séculos XVIII e XIX. Mas durante a primeira, e mesmo com a segunda Revolução Industrial, aquela do século XX, havia tão somente a necessidade de uma pequena escolarização – pelo menos da perspectiva do sistema –, qual atendesse às demandas do patriotismo, da vida moderna (na qual o “tempo é dinheiro”, as tarefas são divididas e hierarquizadas etc.) e algumas vezes de um serviço mais “técnico” (ferramentaria, solda, pintura industrial, torno mecânico, etc.). não era de fato necessário – a não ser para uma minoria – um nível mais elevado de escolaridade (formação universitária e, em especial, a pós-graduação) e tampouco o “aprender a aprender”, a capacidade de ser criativo, de ser autônomo, de decidir por conta própria ou mesmo de saber liderar de forma democrática. Isso mudou ou, pelo menos, vem mudando <sup>22</sup>

Nenhuma sociedade pode prescindir de algum tipo de educação. Não há possibilidade de uma sociedade sobreviver e se reproduzir, materialmente e socialmente, sem a existência das instituições, processos, práticas ou mecanismos que estejam ligados, direta ou indiretamente, à educação.<sup>23</sup>

Nesse contexto, a coletividade vive nos dias atuais a busca da ressignificação da administração da educação, a qual se exige que sejam examinadas as inter-relações que ocorrem no mundo sócio-cultural global e que se constituem em determinações para as novas formas de organização e da gestão da educação.

---

<sup>22</sup> VESENTINI, José William. O Ensino da Geografia no Século XXI. Campinas, SP: Papyrus, 2004. p. 8

<sup>23</sup> GUARESCHI, Pedrinho A. Mídia, Educação e Cidadania. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 14

Incerteza e desestabilidade são, hoje, as palavras que exprimem os sentimentos da vida humana em todas as faces do globo terrestre. É cada vez mais aguda, no mundo atual, a consciência de que vivenciamos mudanças profundas que não somos ainda capazes de compreender. Essa realidade provoca insegurança, incerteza e suscita as mais variadas reações, de perplexidade e inquietude, como também de busca da criatividade.

Essas mudanças em curso exigem da administração da educação e dos educadores a tarefa de traduzir as determinações do mundo em que vivemos em conteúdos que possibilitem uma formação humana e cidadã, forte e capaz de enfrentar estes e outros desafios que estão por vir. Se entendemos que a educação é mediação que se processa no âmago da prática social global, essas mudanças estão exigindo da administração da educação novas formas de organização e gestão que possibilitem a participação efetiva de todos no processo do conhecimento e de tomadas de decisões, visto que a administração da educação é uma instância inerente à prática educativa, que abrange o conjunto de normas/diretrizes e práticas/atividades que garantem, de um lado o significado ou o sentido histórico do que se faz e, de outro lado, a unidade do conjunto na diversidade de sua concretização.<sup>24</sup>

Vivemos na era da informação e as novas tecnologias estão transformando as sociedades numa rapidez nunca antes vista. Nossa capacidade mental se amplia como espécie, estamos nos redesenhando como pessoas, refletindo sobre nossas crenças, nossos valores, buscando entender essa relação homem-mundo, razão-emoção, numa visão holística de nossa existência.

A era tecnológica pede espaço para novas concepções e conceitos, num movimento contínuo de reflexões e revisões de idéias,

---

<sup>24</sup> <http://www.utp.br/tuiuticienciaecultura/pdf>, acesso em 31/03/10

comportamentos e atitudes diante do conhecimento e da cultura. Diante disso, somente será possível solucionar os problemas com os quais nos defrontamos dia a dia com inovação e muita criatividade. Isto sinaliza para uma transformação na educação superior, manifesta na obviedade de que os discentes dos cursos superiores estão sendo formados para exercer papéis e funções sociais. E nesse movimento cresce a cultura da mudança nas universidades permeada por uma inquietação frente aos novos desafios do mundo globalizado.

Essas transformações mundiais têm desafiado o docente do ensino superior para uma renovação profunda e de sua praxis, preocupada com a formação holística do discente, baseada nos valores humanos, na convivência solidária, com visão crítica e criativa frente aos desafios da era do conhecimento, onde a informação é o recurso do desenvolvimento do mundo contemporâneo.

Nesse processo, naturalmente, o aluno adulto se diferencia da criança aprendiz em muitos aspectos e, portanto, necessita que o processo ensino-aprendizagem se caracterize pelo respeito amplo às características e peculiaridades dessa fase da vida humana.<sup>25</sup>

No contexto de uma Educação internacionalizada, deve-se salientar a importância e a necessidade de redimensionar e potencializar a questão da mobilidade. Ela permite uma visão e uma formação mais ampla e adequada às exigências e imposições da sociedade contemporânea e da configuração do mundo do trabalho. Você não trabalhará mais em um só lugar. Não terá um só emprego. Terá que viver se inserindo e reinserindo no mundo social e do trabalho. É um mundo onde o conhecimento transita;

---

<sup>25</sup> KRATZ, Lúcia. Docência universitária: múltiplos olhares na compreensão desse universo. Goiânia: Kelps, 2009. P. 44.

a sociedade é mais sofisticada, exigindo maior flexibilidade, cooperação e novos valores do profissional e do cidadão.<sup>26</sup>

Com base em levantamentos dos projetos de política educacional do Executivo e do Legislativo na década de 90 no Brasil, detectou-se que por um lado, o Estado, por meio das reformas, vem se desobrigando do financiamento de políticas educacionais, mas, por outro lado, tem o objetivo de centralizar diretrizes e ter o controle, principalmente mediante os Parâmetros Curriculares Nacionais e a Avaliação Institucional.<sup>27</sup>

O Direito à Educação atualmente é alocado no rol dos Direitos Fundamentais, especialmente nas constituições democráticas. Tal fato se deveu desde a redemocratização dos países no Pós Segunda Guerra.

Nesse ambiente favorável à reconstrução da democracia, os países norteados por este regime político passaram a assinar Tratados com o propósito de consolidar em seus territórios um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos essenciais da pessoa humana.

Em reconhecimento aos direitos essenciais da pessoa humana, em que esses direitos não se atêm ao fato de ser a pessoa nacional de determinado Estado, mas sim do fato de se ter como fundamento os atributos da pessoa, eis a razão de que esses direitos devam ter proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados Americanos.<sup>28</sup>

O mundo está ganhando novos contornos a partir da crescente globalização, do avanço dos meios de comunicação, da

---

<sup>26</sup> [http://www.investigalog.com/humanidades\\_y\\_ciencias\\_sociales/Cimpactos-da-internacionalizacao-no-ensino-superior-do-paraguai-e-a-profissionalizacao-do-ensino-superior](http://www.investigalog.com/humanidades_y_ciencias_sociales/Cimpactos-da-internacionalizacao-no-ensino-superior-do-paraguai-e-a-profissionalizacao-do-ensino-superior), acesso em 31/03/10

<sup>27</sup> CASTRO, Marta Luiz Sisson de (et al). Sistemas e Instituições: repensando a teoria na prática. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997. p. 291

<sup>28</sup> RANGEL, Vicente Marota. Direito e Relações Internacionais. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005. P. 499.

mobilidade dos meios de produção e da redução das barreiras nacionais em todas as áreas. A economia globalizada da atualidade é que ganhou notoriedade no século XX, impacta diretamente no sistema acadêmico internacional pressionando as universidades a se adaptarem frente a essas novas circunstâncias, no entanto, segundo Miura, somente nas últimas décadas, a internacionalização do ensino superior tem ganhado força nas discussões acadêmicas, tendo em vista os impactos da globalização na educação.<sup>29</sup>

Nesse sentido, os elementos das novas práticas de gestão que configuram o modelo da competência no mundo do trabalho são a valorização dos altos níveis de escolaridade nas normas de contratação; a valorização da mobilidade e do acompanhamento individualizado da carreira; novos critérios de avaliação que valorizam as competências relativas à mobilização do trabalhador e seu compromisso com a empresa; a instigação à formação contínua; e a desvalorização de antigos sistemas de hierarquização e classificação, ligando a carreira ao desempenho e à formação.<sup>30</sup>

No tocante ainda à menção dos Tratados Internacionais quanto ao Direito à Educação Superior, temos o Tratado que é reconhecido como pedra angular dos Direitos Humanos: a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Tal Declaração pontua que toda pessoa tem direito à instrução. Frisa ainda que a instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

---

<sup>29</sup> SIEGLER, J. M. B. O processo de internacionalização das instituições de ensino superior: um estudo de caso na Universidade Federal de Uberlândia. 2009. 265 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. P. 20.

<sup>30</sup> <http://www.senac.br/BTS/273/boltec273b.htm>, acesso em 02/04/10

Após a promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o direito à educação constou em diversos Tratados e Protocolos promulgados a partir da Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual temos os países membros do MERCOSUL como signatários.

De igual modo, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembléia Geral da ONU em 16 de dezembro de 1966 e promulgado no Brasil em 06 de julho de 1992 aborda a temática da educação superior. Este pacto constitui desdobramento dos artigos XXII e XXVII da Declaração Universal dos Direitos do Homem e nos traz em seu artigo 13, 2, “c”, que a educação de nível superior deverá tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.

Há que se mencionar também o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). Tal Protocolo reafirma que toda pessoa tem direito à educação e especificamente quanto à educação de ensino superior, referenda os mesmos dizeres do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, retromencionado.

## 2.2 O contexto atual da Educação Superior nos países do MERCOSUL

A formação de blocos regionais que dividem o globo terrestre traz implicações que transcendem as questões tarifárias e aduaneiras.

As fronteiras rígidas cederam à formação de grandes blocos políticos e econômicos, à intensificação do movimento de pessoas e



mercadorias e, mais recentemente, ao fetiche da circulação de capitais. A globalização, como conceito e como símbolo, é a manchete que anuncia a inauguração de um novo século. A desigualdade ofusca as conquistas da civilização e é potencializada por uma ordem mundial fundada no desequilíbrio das relações de poder político e econômico e no controle absoluto, pelos países ricos, dos órgãos multilaterais de finanças e comércio.<sup>31</sup>

Diante do cenário conturbado de incertezas e a busca de ajustes, temos que no plano da educação, o traço maior de definição de suas bases, vista em todos os seus níveis, desde a educação infantil até o mais alto cume do processo educacional estão definidas em linhas gerais nas Constituições de seus países.

Desta feita, temos em comum que os países participantes do MERCOSUL possuem Constituições promulgadas, caracterizadas pelo respeito ao regime democrático, pela consolidação dos direitos e garantias fundamentais, em que se dá especial valor à Educação como base para a construção de uma sociedade mais livre, justa e igualitária.

Os quatro países integrantes do MERCOSUL apresentam peculiaridades históricas que marcam suas legislações acerca da educação superior:

### 2.2.1. Brasil

---

<sup>31</sup> BARROSO, Luís Roberto. A Nova Interpretação Constitucional. P. 3.



Sendo o maior país da América do Sul, o Brasil conta com vastas dimensões territoriais e um contingente populacional e, conseqüentemente, educacional muito superior aos demais países membros do MERCOSUL. Atualmente, apresenta um governo presidencialista, com mandato de quatro anos, com possibilidade de uma reeleição e com escolha em dois turnos. É característica do sistema educacional brasileiro a descentralização, pautado pela autonomia em três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica. Tal processo de descentralização é justificado como medida de democratização da educação e instrumento de maior racionalização de sua gestão.

O Brasil possui um histórico legislativo constitucional extremamente conturbado. Tal afirmação dá-se devido à instabilidade do regime político vivenciado pelo país à edição de cada Constituição, seja ela promulgada ou outorgada.

O Brasil tornou-se independente politicamente ao final do século XIX, no ano de 1822.

Teve sua primeira com Constituição no ano de 1824, outorgada.

As posteriores foram todas marcadas pelas características da República e da Federação como formas de governo e de Estado, respectivamente. As variações se deram quanto ao regime político adotado, ora democrático, ora ditatorial.

Destacamos a Constituição de 1934, a qual deu origem à temática relativa às diretrizes e bases da educação nacional. Essa carta magna fixou a competência privativa da união para disciplinar o direito social à educação. Resta evidente que se visava à implantação de um Sistema Nacional de Educação.

Na Constituição do Estado Novo, outorgada em 1937, também ainda não aparece a expressão “diretrizes e bases”.

Os analistas da educação brasileira afirmam que somente no final do Império e começo da República delinea-se uma política educacional estatal, fruto do fortalecimento do Estado. Até então, a política educacional era feita quase que exclusivamente no âmbito da sociedade civil, pela Igreja Católica. Durante a Colônia (1500-1822), a educação assegurava o domínio dos portugueses sobre os índios e os negros escravos. No final deste período e durante o Império (1822-1889), delinea-se uma estrutura de classes, e a educação, além de reproduzir a ideologia, passa a reproduzir também a estrutura de classes. A partir da Primeira República (1889-1930), ela passa a ser paulatinamente valorizada como instrumento de reprodução das relações de produção.

Até os anos 20, a educação brasileira comportou-se como um instrumento de mobilidade social. Os estratos que detinham o poder econômico e político utilizavam-na como distintivo de classe. As camadas médias procuravam-na como a principal via de ascensão social, prestígio e integração com os estratos dominantes. Nesta sociedade, ainda não havia uma função educadora para os níveis médio e primário, razão pela qual eles não mereceram atenção do Estado, senão formalmente. A oferta de escola

média, por exemplo, era incipiente, restringindo-se, praticamente, a algumas iniciativas do setor privado.

Na transição de uma sociedade oligárquica para urbano-industrial, redefiniram-se as estruturas de poder, e o esforço para a industrialização resultou em mudanças substantivas na educação. Foi criado o Ministério da Educação e Saúde, em 1930; estruturou-se a universidade pela fusão de várias instituições isoladas de ensino superior; criou-se o sistema nacional de ensino, até então inexistente.

Como já dito, a Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer a necessidade de elaboração de um Plano Nacional de Educação que coordenasse e supervisionasse as atividades de ensino em todos os níveis. Foram regulamentadas as formas de financiamento do ensino oficial em cotas fixas para a Federação, os Estados e os Municípios, fixando-se ainda as competências dos respectivos níveis administrativos. Implantou-se a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, e o ensino religioso tornou-se optativo. Parte dessa legislação foi absorvida pela Constituição de 1937, na qual estiveram presentes dois novos parâmetros: o ensino profissionalizante e a obrigação das indústrias e dos sindicatos de criarem escolas de aprendizagem, na sua área de especialidade, para os filhos de seus funcionários ou sindicalizados. Foi ainda em 1937 que se declarou obrigatória a introdução da educação moral e política nos currículos. Portanto, paulatinamente, a sociedade brasileira passou a tomar consciência da importância estratégica da educação para assegurar e consolidar as mudanças econômicas e políticas que estavam sendo empreendidas.

Do início até meados do século 20, uma grande parte dos brasileiros ainda era analfabeta. Em 1900, a população brasileira era da ordem de 17.438.434, sendo que 65,3% daqueles que tinham quinze anos ou mais não sabiam ler e escrever. Em 1950, a população havia crescido

para 51.944.397 habitantes, e a metade dos que tinham, no mínimo, quinze anos, era analfabeta. O que se verifica é que a intensificação do processo de urbanização e o crescimento demográfico, combinados com o crescimento da renda *per capita*, foram acompanhados pela diminuição da taxa de analfabetismo. Assim, a urbanização e a industrialização foram fatores que influenciaram a escolarização da população, pois, entre os anos de 1920 e 1940, a taxa de urbanização dobrou e o analfabetismo sofreu uma sensível queda. Ademais, levando-se em conta a evolução da população ao longo do período, verifica-se que a sociedade brasileira empreendeu um significativo esforço para diminuir o número de seus analfabetos – uma tarefa que será intensificada nos anos posteriores.

A economia de substituição de importações, iniciada em 1930, acelera-se e diversifica-se entre 1945 e o início da década de 1960. A Constituição de 1946 já havia fixado a necessidade de novas leis educacionais que substituíssem as anteriores, consideradas ultrapassadas para o novo momento econômico e político que o país passava a viver. O final da Segunda Guerra também imprime ao país novas necessidades que a educação não podia ignorar. Era um período de transitoriedade em que havia intensa manifestação a respeito dos rumos do sistema educacional.

Dos muitos debates travados, foi aprovada em 1961, finalmente, a Lei n.º 4.024, que estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional. Seus dispositivos mais significativos eram:

- Tanto o setor público como o setor privado têm o direito de ministrar o ensino em todos os níveis.
- O Estado pode subvencionar a iniciativa particular no oferecimento de serviços educacionais.

- A estrutura do ensino manteve a mesma organização anterior, ou seja:
  - ✓ *Ensino pré-primário*, composto de escolas maternas e jardins de infância.
  - ✓ *Ensino primário* de quatro anos, com possibilidade de acréscimo de mais dois anos para programa de artes aplicadas.
  - ✓ *Ensino médio*, subdividido em dois ciclos: o ginasial, de quatro anos, e o colegial, de três anos. Ambos compreendiam o ensino secundário e o ensino técnico (industrial, agrícola, comercial e de formação de professores).
  - ✓ *Ensino superior*.
  
- Flexibilidade de organização curricular, o que não pressupõe um currículo fixo e único em todo o território nacional.

Ainda quanto à LDB em seu texto original, editada em 1961, para a educação de ‘terceiro grau’ se propôs uma concepção que implica também uma inovação. Além do ensino superior destinado a formar profissionais de nível universitário, formula-se a exigência da organização da cultura superior com o objetivo de possibilitar a toda a população a difusão e discussão dos grandes problemas que afetam o homem contemporâneo. Assim, terminada a formação comum propiciada pela educação básica, os jovens têm diante de si dois caminhos: a vinculação permanente ao processo produtivo através da ocupação profissional ou a especialização universitária.

No ano de 1968, foi editada a Lei nº 5.540, intitulada de Reforma Universitária, a qual introduziu diversas modificações na LDB de

1961. A reforma extingue a cátedra, unifica o vestibular e aglutina as faculdades em universidades para a melhor concentração de recursos materiais e humanos, tendo em vista maior eficácia e produtividade. Desenvolve ainda um programa de pós-graduação. A reestruturação completa da administração visa racionalizar e modernizar o modelo, com a integração de cursos áreas e disciplinas.

O desenvolvimento recente do sistema educacional brasileiro está inserido no processo de consolidação democrática, marcado por um novo arranjo institucional que se caracteriza pelo elevado grau de autonomia dos três níveis de governo e pela descentralização das políticas educacionais. A Constituição Federal, com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e a Lei De Diretrizes e Bases, da Educação Nacional – LDB, instituída pela Lei nº 9.394, de 1996, são as atuais maiores leis que regulamentam o atual sistema educacional brasileiro.<sup>32</sup>

A atual estrutura do sistema educacional regular compreende a educação básica – formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e a educação superior. Compete aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e aos Estados e o Distrito Federal, no ensino fundamental e médio. O governo federal, por sua vez, exerce função redistributiva e supletiva, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios. Além disso, cabe ao governo federal organizar o sistema de educação superior.

Especificamente quanto à Educação Superior, esta abrange os cursos de graduação nas diferentes áreas profissionais, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados e processos seletivos. Também faz parte desse nível de

---

<sup>32</sup> [http://www.sic.inep.gov.br/index.php?id=24&option=com\\_content&task=view](http://www.sic.inep.gov.br/index.php?id=24&option=com_content&task=view), acesso em 10/03/10

ensino a Pós-Graduação, que compreende programas de Mestrado e Doutorado e cursos de Especialização. Uma inovação prevista na LDB é a criação de cursos seqüenciais por campo do saber, de diferentes níveis de abrangência, que serão abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino superior.

## 2.2.2 Argentina



A Argentina possui superfície total de 3.761.274 km<sup>2</sup>, dos quais 2.791.810 km<sup>2</sup> no continente americano. Os 969.464 km<sup>2</sup> restantes correspondem ao continente antártico e ilhas austrais. Possui ainda uma população estimada em 39,4 milhões de habitantes (em 2007). Possui como



idioma oficial o espanhol. O catolicismo é a religião oficial e também predominante no país. Seu sistema político é a república presidencialista. Sua unidade monetária é o peso.

A seguir, a recente ordem cronológica das relações bilaterais entre Argentina e Brasil:

- 2003: presidente da Argentina visita o Brasil;
- 2003: visita do ministro Celso Amorim à Argentina;
- 2003: visita do presidente Lula à Argentina, para posse de Nestor Kirchner;
- 2003: visita do ministro das Relações Exteriores argentino ao Brasil;
- 2003: o presidente argentino inaugura suas viagens ao exterior com visita ao Brasil;
- 2003: consenso de Buenos Aires;
- 2003: visita de Estado do presidente Lula à Argentina;
- 2004: presidentes Lula e Kirchner assinam a ata de Copacabana;
- 2006: visita ao Brasil do Ministro Jorge Taiana;
- 2006: visita de Estado ao Brasil do presidente Kirchner;
- 2006: criação do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC);
- 2006: visita ao Brasil do presidente Kirchner, quando se realizaram reuniões bilaterais e trilaterais com o presidente da Venezuela, Hugo Chávez;
- 2006: visita à Argentina do ministro Celso Amorim;
- 2007: visita de trabalho do presidente Lula à Argentina;
- 2007: visita ao Brasil da então candidata à presidência, Cristina Fernández de Kirchner;
- 2007: visita a Brasília da presidente eleita, Cristina Fernandes de kirchner;
- 2007: presidente Lula participa da posse da presidente Cristina Fernández de Kirchner;

- 2007: assinatura do Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina (MICBA);
- 2008: visita de trabalho do presidente Lula à Argentina;
- 2008: visita do presidente Lula a Buenos Aires com comitiva empresarial;
- 2009: visita da presidente Cristina a São Paulo para participar da “Semana da Argentina”, promovida pela FIESP;
- 2009: visita de trabalho do presidente Lula a Buenos Aires;
- 2009: visita do presidente ministro Jorge Taiana ao Brasil;
- 2009: visita de trabalho da presidente Cristina Kirchner a Brasília.

Observa-se que na década de 90 foram desenvolvidas no contexto educacional argentino políticas destinadas a regular o sistema educativo a partir da transferência de serviços aos estados sub-nacionais, resultando em redefinição do papel histórico que o Estado Nacional desempenhava em relação à educação. O argumento por parte dos governos reformadores foi de que tais políticas eram necessárias para garantir a governabilidade do sistema educativo por meio de mecanismos de gestão que visam à maior participação no nível local. A legislação constituiu um dos instrumentos privilegiados de política para direcionar essa nova regulação educativa.

No plano jurídico, a reforma constitucional argentina de 1994, que positivou a supremacia do tratado em relação ao ordenamento jurídico interno, nos termos do inovador artigo 75, incisos 22 e 24, constitui formidável exemplo de superação dogmática, em que a hegemonia das idéias e a necessidade de abertura e inserção internacionais prevaleceram diante do anacrônico e insustentável isolamento jurídico. A evolução do Direito Constitucional platino conforma, nesse prisma, em rutilante exemplo de como as injunções econômicas e a “era dos mercados” podem

conduzir a inexoráveis e profundas mudanças, mesmo em ordenamentos jurídicos recalcitrantes a modificações.

De fato, tal reforma constitui-se inconcussa opção de política jurídica, revelando-se como atitude integracionista de grande efetividade e de compromisso irreversível com o Mercosul.<sup>33</sup>

No caso específico da educação, a reforma constitucional de 1994 incluiu um inciso que se refere aos princípios que devem contemplar as leis de organização do sistema. Cada província, de acordo com os princípios, declarações e garantias da Constituição Nacional e sob o sistema representativo federal, estabelece a sua própria constituição, que rege seus atos de governo.

O sistema educacional argentino propriamente dito também é tradicionalmente marcado por gestão centralizada e está organizado em quatro níveis de ensino. Nos últimos anos vem experimentando um processo de grande transformação devido, principalmente, a promulgação da lei de transferência dos serviços educacionais às províncias (1992), da Lei Federal de Educação (1993) e da Lei de Educação Superior (1995). A primeira lei transfere as escolas, até então dependentes do governo nacional, às províncias, a segunda estabelece as linhas básicas de organização da educação inicial, primária e secundária e a terceira estabelece as linhas gerais de organização do terceiro grau, universitário e não-universitário.<sup>34</sup>

A lei federal de educação de 1993 amplia a educação obrigatória de 7 para 10 anos pois, anteriormente, a obrigatoriedade escolar

---

<sup>33</sup> [http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf\\_146/r146-04.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_146/r146-04.pdf), acesso em 15/03/10

<sup>34</sup> [http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=120&Itemid=80](http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=120&Itemid=80), com acesso em 23/04/10

estava restrita somente ao nível de ensino primário e, atualmente, abara o último ano da educação inicial e os 9 anos da Educação Geral Básica.

A estrutura do sistema educacional atual é composta por quatro níveis de ensino: inicial, educação geral básica, educação polimodal e educação superior.

\* A educação inicial compreende a educação de crianças de 3 a 5 anos de idade, sendo obrigatório somente o último ano.

\* A educação geral básica compreende três ciclos de três anos, cada um com características curriculares, pedagógicas e organizacionais definidas. Ocupa-se do ensino de crianças e adolescentes ente 6 e 14 anos de idade.

\* A Educação Polimodal é de três anos e engloba a educação de jovens de 15 a 17 anos. Esta educação inclui dois tipos de formação (geral e orientada) que se traduzem, respectivamente, no ensino de conteúdos básicos comuns para todos os estudantes e de conteúdos orientados a diferentes áreas do conhecimento: ciências naturais; economia e gestão de organizações; humanidades e ciências sociais; produção de bens e serviços e comunicação; artes e desenho.

\* A Educação Superior é a educação pós-secundária propriamente dita, estando a cargo de instituições que oferecem educação universitária e não universitária através de cursos com duração de 5 ou 6 anos no caso das primeiras e 3 a 4 anos no caso das não universitárias.<sup>35</sup>

### 2.2.3. Paraguai

---

<sup>35</sup> [http://www.sic.inep.gov.br/index.php?id=24&option=com\\_content&task=view](http://www.sic.inep.gov.br/index.php?id=24&option=com_content&task=view), acesso em 16/03/10



O Paraguai é um país com área de 406.752 km<sup>2</sup> com população estimada no ano de 2008 em 6,9 milhões de habitantes. Seu idioma oficial é o espanhol e o guarani. O país adotou como religião oficial o catolicismo, porém possui significativa comunidade menonita. Seu sistema político é a república presidencialista. Sua unidade monetária é o guarani. A seguir, a ordem cronológica das recentes relações bilaterais entre Brasil e Paraguai:

- 1941: Getúlio Vargas realiza a primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro ao Paraguai;
- 1965: Inaugurada a Ponte da amizade entre Brasil e Paraguai;
- 1973: Assinatura do Tratado de Itaipu;
- 1984: Inauguração formal da Usina de Itaipu;
- 1991: Celebrado o tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai;
- 2003 (maio): o presidente eleito, Nicanor Duarte Frutos, visita o Brasil;
- 2003 (14 de outubro): Presidente do Paraguai realiza visita de trabalho a Brasília;
- 2004 (14 de junho): presidentes do Brasil e Paraguai encontram-se em São Paulo;

- 2004 (26 de agosto): visita de trabalho do presidente do Paraguai a Brasília;
- 2004 (6 de outubro): visita do presidente do Paraguai ao Brasil;
- 2007: visita oficial do presidente do Brasil ao Paraguai;
- 2008: visita do então candidato paraguaio à presidência, Fernando Lugo, ao presidente Lula;
- 2008: Fernando Lugo vence as eleições presidenciais no Paraguai;
- 2008: presidente Lula participa das cerimônias de posse do presidente Fernando Lugo;
- 2008: presidente paraguaio vai a Brasília;
- 2008: os presidentes do Brasil e do Paraguai mantêm encontro bilateral à margem da cúpula do Mercosul, em Saúpe;
- 2009: realizada a I Reunião Ministerial de Diálogo sobre Itaipu com a participação dos ministros de Relações Exteriores, Fazenda e Energia dos dois países;
- 2009: visita de Estado do presidente paraguaio ao Brasil;
- 2009: visita do presidente brasileiro ao Paraguai;
- 2010: encontro de presidentes do Brasil e do Paraguai em Ponta Porã.

O sistema educacional paraguaio inclui a educação geral e especial, sendo a primeira formal e não formal. A educação formal está estruturada em quatro níveis de ensino: inicial, escolar básica, média e superior.

A educação inicial não é obrigatória. A modalidade escolarizada compreende dois ciclos: jardim maternal e de infância. O primeiro estende-se até os três anos e o segundo até os quatro anos. O pré-escolar destina-se a crianças de cinco anos de idade a passar a pertencer,

sistematicamente à educação básica e será incluído na educação escolar obrigatória.

A educação básica é, por lei, obrigatória e gratuita nas escolas públicas. Destina-se às crianças de 6 a 14 anos e divide-se em três ciclos de três anos de duração cada um, ou seja, tem a duração de 9 anos. Paralelo a esse nível de educação geral, são implementados regimes especiais como o de educação especial (para crianças com deficiências físicas e/ou psíquicas), educação indígena (eticamente orientados), além de outras modalidades.

A educação média tem como objetivos a incorporação do aluno ao mercado de trabalho ou seu acesso ao ensino superior. Possui duração de três anos e está organizado em três ramos de bacharelado (humanístico-científico, técnico em serviço e técnico industrial) por meio das quais o aluno está em condições de se incorporar aos setores produtivos respectivos ou de ingressar no ensino superior.

O quarto nível é a educação superior que compreende cursos universitários e não universitários. Os principais programas organizados para este nível são os de Formação de Docente, Educação Superior Técnica e as carreiras universitárias.

O Ministério da Educação e Cultura administra a educação dos níveis escolar básico, médio e terciário não universitário (formação de docente e educação técnica superior) do setor público e supervisiona, ainda, a gestão privada. O nível superior universitário é autônomo.

#### 2.2.4. Uruguai



A República Oriental do Uruguai possui área de 176.220 km<sup>2</sup> (pouco menor do que o Estado do Paraná-BR). Tem como capital Montevideu e população estimada em 3,3 milhões de habitantes. O idioma oficial é o espanhol. É um país laico, onde predomina a religião católica romana, com 66% da população de adeptos, 2% de protestantes, 1% de judaicos e 31%, adeptos de outras religiões. Tem como sistema político a república presidencialista. A unidade monetária é o peso. A seguir, a ordem cronológica das relações bilaterais entre Brasil e Uruguai:

- 1975: Brasil e Uruguai concluem em Rivera, tratado de Amizade, Cooperação e Comércio;
- 1991: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai firmam Tratado para constituição do Mercosul;
- 1993: acordo sobre Estatuto da Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí;
- 2001: Banco do Brasil fecha sua representação no Uruguai;
- 2004: acordo para permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços;



- 2005: o presidente Lula participa da posse do presidente Tabaré Vazqu ez, em março;
- 2005: O presidente uruguaio faz visita de Estado ao Brasil, em 1  de abril;
- 2006: o presidente uruguaio faz visita oficial ao Brasil, em 16 de março;
- 2006: bilateraliza o do Acordo sobre Residência para Nacionais do Mercosul, em março;
- 2006: retomada dos trabalhos das Comissões da Lagoa Mirim e do Rio Quarai, em maio;
- 2006: transferência do helicóptero Esquilo da Marinha brasileira   Armada uruguaia.
- 2007: os presidentes Lula e Vázquez encontram-se em Porto Alegre;
- 2007: o presidente Lula faz visita ao Uruguai;
- 2007: o presidente Lula anuncia a abertura de representa es do Banco do Brasil e do BNDES, no Uruguai;
- 2008: visita do chanceler Gonzalo Fernández a Brasília;
- 2009: visita do presidente Vazquez ao Brasil;
- 2010: presidente Lula participa da posse do presidente José Mujica.

A República Oriental do Uruguai possui Constitui o vigente desde o ano de 1830, a qual possui as seguintes premissas:   democrática, prestigia a separa o das fun es estatais e prevê o controle judicial dos atos administrativos.

Na República Oriental do Uruguai a Constitui o e a norma legal organizam um sistema Nacional de Educa o, coordenado através de a es educativas, de caráter formal e não-formal, desenvolvidas e promovidas pelo Estado, o qual estabelece em 10 anos o ensino obrigatório: um ano na Educa o Inicial para todas as crianças de 5 anos, 6

anos de Educação Primária e 3 anos do Ciclo Básico da Educação Média. Os 10 anos de ensino além de obrigatórios são, ainda, gratuitos, o que vem garantindo aos usuários um amplo serviço de qualidade assegurada pelo Estado. Assim, a educação uruguaia se concebe pelos princípios básicos da universalidade, da obrigatoriedade, da diversidade e inclusão, da liberdade de ensino e autonomia.<sup>36</sup>

No sistema educacional Uruguaio também são gratuitos o segundo ciclo da Educação Média e a Educação Superior.

Quanto à educação superior propriamente dita, este nível possui um maior grau de orientação e especialização, o qual se divide em três modalidades de ensino:

1- Educação Geral: que se estende entre o 4º e o 6º ano da educação média geral e se constitui na continuação da educação média básica.

2- Educação Tecnológica: que se estende entre 1º e o 3º ano da educação média básica.

3- Educação técnica e profissional: que está voltada fundamentalmente para a inserção laboral.

Os objetivos centrais da atual política educativa, aprovados pela lei nº 16.763, de 5 de janeiro de 1996, são: consolidação da igualdade social, valorização da formação e da função docente, melhoramento da qualidade de educação, fortalecimento da gestão educacional.

Com mais de 10 milhões de estudantes, o ensino superior do Uruguai ocupa hoje posição de destaque na América Latina, ao lado de países como Argentina e Cuba. De acordo com Jorge Landinlli, o sistema de ensino no país está na fase de 'universalização intermediária', com taxa

---

<sup>36</sup> [http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=65:o-sistema-educacional-uruguaio&catid=120:sistemas-educacionais](http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=65:o-sistema-educacional-uruguaio&catid=120:sistemas-educacionais), acesso em 23/05/10

de cobertura de 30%. “A maioria dos países, inclusive o Brasil, se encontra na fase de universalização inicial”, disse.<sup>37</sup>

Também sobre o processo de 'massificação do ensino' vivido pelo Uruguai nos últimos anos, com a publicação de leis que abriram o mercado educacional para o sistema privado. Das 1.200 universidades uruguaias, 500 são públicas e 700 privadas. No entanto, as instituições privadas abrigam apenas 15% dos alunos. O restante está no sistema público. Já no Brasil, por exemplo, 80% dos estudantes do ensino superior estão em universidades privadas.

No Uruguai, além da legislação, o aumento dos fundos destinados para a educação superior no país foi outro fator que impulsionou o crescimento do número de universidades e a ampliação das já existentes. O processo de ensino também passou por mudanças. Atualmente formamos universitários para pensar de forma crítica e atuar como cooperadores na solução dos problemas do país. Antes, o enfoque era prioritariamente acadêmico.

### 2.3 A possibilidade do “MERCOSUL Educacional”

Os sistemas educativos dos quatro países apresentam problemas estruturais semelhantes e distintas ordens.

Até meados do século XX, os sistemas educativos latino-americanos – ao menos nos países membros do MERCOSUL – tiveram papel fundamental. O Estado exerceu papel protagonista na criação e organização de sistemas escolares, apesar de termos distinções

---

<sup>37</sup> <http://www.ufmg.br/online/arquivos/011467.shtml>, acesso em 23/05/10

significativas na orientação e formato desses sistemas de acordo com a realidade nacional.

O quadro abaixo evidencia os gastos públicos em educação antes da formação do Bloco do MERCOSUL até o ano de 2005, de forma a demonstrar que os países do MERCOSUL, embora voltados à intenção de acelerar a integração regional inclusive pela educação segmentada, não promovem os investimentos necessários à consecução de seus objetivos educacionais.

Gastos Públicos em Educação nos Países do MERCOSUL (em % do PNB  
– Produto Nacional Bruto)

País	1980	1990	1995/96	1998	1999	2002	2004/05
Argentina	2.67	1.12	3.5	4.1	4.6	4.3	4.0
Brasil	3.6	4.55	5.55	5.3	4.4	4.4	4.5
Paraguai	1.51	1.12	3.94	4.5	-	4.4	-
Uruguai	2.29	3.08	3.33	2.6	-	2.6	-

\* Fonte: 1980/1666 – Global Education Data Base e UNESCO (In: CASASSUS, 2001)  
1989 a 1998/2005 – Relatório de Monitoramento Global UNESCO (2006 a 2008)

É possível perceber um aumento significativo nos gastos públicos em quase todos os países do Mercosul a partir da década de 1990, demonstrando uma valorização da educação, possivelmente decorrente dos acordos internacionais firmados a partir do marco de ação da Educação para todos, da UNESCO.

Porém, ao analisar todo o percurso histórico de 1998 a 2005, pode-se observar que os gastos não apresentam grande variação e, menos ainda, um aumento constante. De um modo geral, confirma-se a tendência de destinação de um percentual similar do PNB, em torno dos 4%.

Tomando o Brasil como exemplo, percebe-se que houve um aumento significativo de 1980 (3,6%) para 1990 (4,55%), 1995 (5,55%) e 1998 (5,3%); mas, daí em diante, o percentual se reduziu e se mantém entre 4,4 e 4,5%. Essa tendência, de investimento em torno dos 4% do PNB, pode ser verificada de um modo geral em todos os países da região, indicando uma possível adesão ao ponto de vista do Banco Mundial, que entende que já se investe o suficiente em educação e que o problema é que: “O gasto público em educação costuma ser ineficiente e inequitativo”.

Nos casos da Argentina e do Brasil, o Governo Federal teve importante participação no financiamento da infra-estrutura: criação, ampliação e manutenção de escolas, formação de professores, financiamento e apoio técnico.

Não é possível explicar tais processos apenas pela análise do enxugamento do Estado, trazido pelas reformas neoliberais que tiveram lugar na década de 90 nos países do MERCOSUL. É notório que os Estados membros passaram por processos de reestruturação em que sua atuação foi mudada, especialmente no que se refere à gestão de políticas sociais.

A orientação dessas políticas deixa de ser universal, de estar fundada em um princípio de justiça que se assenta na igualdade ainda que formal e passa a estar cada vez mais focada nos segmentos mais vulneráveis da população. Isto determina um novo papel para o Estado, mas envolve também outros sujeitos cuja atuação não pode ser perdida de vista.

A análise realizada sobre os sistemas de educação nos permite verificar que, embora haja diferenças relevantes nos países integrantes do MERCOSUL, não há maiores impedimentos estruturais que impossibilitem a implantação de um processo de intercâmbio e integração entre os países.

Como se depreende da análise do esboço histórico da construção da legislação pertinente à educação, verifica-se oportunas semelhanças que se constituem em pontos favoráveis à integração.

Há que se ressaltar até mesmo a semelhança histórica da luta pela democratização, pelo alinhamento econômico, pelas questões políticas internas e principalmente, pelos diversos Tratados Internacionais em que os países do MERCOSUL são signatários.

- Esquema Comparativo dos Sistemas educacionais nacionais e sua correspondência com os níveis de classificação internacional Normatizada da Educação (CINE) – Ano de 2006:

País	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
Argentina	I	nic	ial				Ge	ral		bá	si	co					Po	limo	dal
Brasil	I	ni	ci	Al				Fun	da	me	tal						Mé	dio	
Paraguai	I	ni	ci	Al			Esc	olar		bá	si	co					Mé	dio	
Uruguai	I	nic	ial				Pri	má	rio					Mé	dio				

	Educação Pré-Primária
--	-----------------------

	Educação Primária
--	-------------------

	1º Ciclo de Ensino Secundário
--	-------------------------------

	2º Ciclo de Ensino Secundário
--	-------------------------------



## Capítulo 3 – As Políticas Públicas vinculadas à Educação Superior nos Países do MERCOSUL

### 3.1 Conceito e Histórico de Políticas Públicas

A ascendente importância dada à efetivação dos direitos sociais elevou as políticas públicas a ser foco atual de pesquisa dos juristas, haja vista que no princípio essa temática era objeto de preocupação somente dos sociólogos dos cientistas políticos.

Desta feita, nos tempos atuais, quando as Constituições e a Normativa Internacional ocupam-se não só em enunciar os direitos sociais, mas também em impor metas e desígnios para assegurar a efetividade dos mesmos, passou-se gradativamente a exigir a imersão dos juristas na aferição da adequação do desenho dos programas de ação governamental às normas jurídicas, em especial, à Constituição.<sup>38</sup>

Assim, como já explicitado, deve-se inicialmente à Sociologia o estudo da participação do homem nos movimentos sociais, afim de se investigar as relações entre os indivíduos e a sociedade. Contudo, somente a partir da primeira metade do século XX os estudiosos e em específico os da ciência da Administração, voltam seus olhares para as relações entre empregadores e empregados. Tais estudos deveram-se à preocupação com o aprimoramento da produtividade. Do aprofundamento desse estudo, consolida-se o interesse pela tutela estatal dos direitos sociais dos trabalhadores, vez que o Estado à essa época passava pelo processo de mutação do liberalismo para a intervenção no campos dessa modalidade de direitos fundamentais.

---

<sup>38</sup> FIGUEIREDO, Ivanilda. Políticas Públicas e a Realização dos Direitos Sociais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris: Ed., 2006, p. 165, 166



Ressalta-se que em meados da década de setenta do século XX se intensificam os estudos sociopolíticos acerca da interação indivíduo – Estado – sociedade. Os movimentos sociais impulsionam uma maior participação da sociedade nas decisões políticas. Temos como exemplo a promulgação da Constituição de Weimar, em que se declarou direitos especialmente na seara social. Tal comportamento político se reiterou não somente na Europa, mas em praticamente toda a América. Os movimentos pela redemocratização implicaram em conquistas na área social.

Nesse então novo quadro, houve pontual mudança na condução da *res publica* por seus administradores. Desta feita, de meros executores de leis emanadas do Poder Legislativo, o Executivo passou a ser responsável pelo planejamento e execução de metas e programas em prol do cidadão.

Daí surge a necessidade de se sistematizar ações e programas com vistas à efetivação de direitos à classe economicamente hipossuficiente. Nesse contexto fortalece-se a terminologia “políticas públicas”, a qual possui dimensões valorativas e práticas que não se esgotam na definição de Thomas Dye, que afirma: “Política pública é qualquer coisa que os governos escolham fazer ou não fazer”. As políticas públicas, segundo

Atualmente já não se aceita o paradigma de que a administração pública deva ser pautada por um modelo clássico, hierarquizado e estanque em competências herméticas e inatingíveis pela sociedade. Ao contrário, com a ascensão dos ideais insculpidos ao final do século XIX, dos quais ressaltamos a separação das funções estatais, a consolidação dos direitos e garantias individuais, a dissociação entre Estado e Igreja, a separação dos Poderes, as políticas públicas assumem importância ímpar para a concretização dos diversos direitos, especialmente os de cunho social, preconizados na legislação vigente.

O redimensionamento contemporâneo das políticas públicas no âmbito da educação superior pressupõe, em razão do seu baldrame constitucional, prévia análise sobre o desenvolvimento teórico do constitucionalismo até a atualidade, que recebe o nome de neoconstitucionalismo.

O termo políticas públicas está essencialmente vinculado à ciência constitucional, mais especificamente no tocante aos direitos fundamentais. No caso brasileiro, “as políticas públicas instituídas por quaisquer dos níveis de governo têm de obedecer aos imperativos da Carta brasileira, que está permeada por direitos fundamentais de toda ordem (civis, políticos, sociais...), resguardados pela blindagem do artigo 60 § 4º, o qual garante a impossibilidade de se ameaçar o núcleo essencial destas disposições. Além de todos os direitos sociais elencados ao longo da Carta brasileira, o combate à pobreza e à desigualdade econômica, às disparidades regionais, dentre outros, se configuram dentre os objetivos fundamentais expostos no artigo 3º da Constituição, artigo este considerado por Gilberto Bercovici como a cláusula transformadora da Constituição”.<sup>39</sup>

Ressaltamos que as cartas constitucionais dos países democráticos promulgadas após a segunda metade do século XX possuem vasto rol de direitos fundamentais, positivados sob um regime jurídico de tutela autônomo e acompanhados de cláusulas próprias que regulam a sua atuação.

Ademais, destaca-se nas constituições da atualidade a inserção explícita de elementos normativos associados a opções políticas gerais, como a busca ao desenvolvimento e a erradicação da pobreza, e particulares, como a prestação de serviços públicos de saúde, por exemplo,

---

<sup>39</sup> FIGUEIREDO, Ivanilda. Políticas Públicas e a Realização dos direitos Sociais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006, p. 166

que são concretizadas, em maior ou menor medida, por meio de políticas públicas gerais ou setoriais.<sup>40</sup>

Para se dar efetividade aos direitos sociais, se faz necessária a utilização das políticas públicas pelos administradores públicos. A análise econômica do Direito, nos termos da construção de Dworkin, segundo o qual, o objetivo do ordenamento e das decisões judiciais é proporcionar a maximização da riqueza, considerada um componente do valor social, parece caracterizar a filosofia da administração pública contemporânea, especialmente pelos países pobres<sup>41</sup>.

Antes que se proceda à análise mais detida de políticas públicas, convém ressaltarmos que o termo política é polissêmico, vez que é um termo em que se há uma multiplicidade de significados, a depender do contexto em que venha a ser utilizada. A acepção comumente usada diz respeito ao modo como se tratam das práticas relativas ao Estado e à sociedade. Pode ser também adequada ao processo de escolha dos meios de se traçar o planejamento e execução de metas vinculadas à efetivação dos direitos sociais e interesses públicos reconhecidos pelo Direito.

Acrescente-se que embora haja uma correlação entre os termos políticas públicas e planejamento, política não se confunde com plano ou orçamento. A política é mais ampla e se caracteriza com o processo de escolha dos meios para se atingir os objetivos de uma administração, envolvendo a participação de agentes públicos e privados, ainda que esteja materializada através de um plano de ações, que tem a lei como instrumento normativo<sup>42</sup>.

### 3.2 A elaboração das Políticas Públicas do Estado Liberal ao Estado Social

---

<sup>40</sup> BREUS, Thiago Lima. Políticas Públicas no Estado Constitucional. P. 219

<sup>41</sup> DAL BOSCO, Maria Goretti. Discricionariedade em Políticas Públicas. Curitiba: Juruá, 2007, p.124

<sup>42</sup> DAL BOSCO, Maria Goretti. Op. cit. p. 126

A crescente importância da elucidação e aprofundamento das políticas públicas na seara das ciências sociais deve-se, principalmente, à vinculação existente com os direitos sociais, vez que se constituem em concretização aos aludidos direitos.

Logo, a evolução das políticas públicas está intrinsecamente ligada ao surgimento e evolução dos direitos sociais.

Nesse ínterim, direitos sociais são as liberdades públicas que tutelam os menos favorecidos, proporcionando-lhes condições de vida mais decentes e condignas com o primado da igualdade real. Funcionam como lídimas prestações positivas, de segunda geração, vertidas normas de cunho constitucional, cuja observância é obrigatória pelos Poderes Públicos. Tais prestações qualificam-se como positivas porque revelam um fazer por parte dos órgãos do Estado, que têm a incumbência de realizar serviços para concretizar os direitos sociais.<sup>43</sup>

A finalidade dos direitos sociais é beneficiar os hipossuficientes, assegurando-lhes situação de vantagem, direta ou indireta, a partir da realização da igualdade real. Partem do princípio de que incumbe aos Poderes Públicos melhorar a vida humana, evitando tiranias, arbítrios, injustiça e abuso de poder. Visam também a garantir a qualidade de vida, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância e a assistência aos desamparados. Por isso, servem de substrato para o exercício de incontáveis direitos humanos fundamentais.<sup>44</sup>

Os direitos sociais surgiram na tentativa de resolver uma profunda crise de desigualdade social que se instalou no mundo no período pós-guerra. Fundados no princípio da solidariedade humana, os direitos

---

<sup>43</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 619

<sup>44</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 619

sociais foram alçados a categorias jurídicas concretizadoras dos postulados da justiça social, dependentes, entretanto, de execução de políticas públicas voltadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres. Os direitos sociais manifestam-se, assim, como verdadeiras condições de implementação do objeto primário da justiça social, que é, na teoria de Rawls, a estrutura básica da sociedade, ou seja, a maneira pela qual as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres e determinam a divisão de vantagens provenientes da cooperação social.<sup>45</sup>

Para se falar em evolução histórica dos direitos sociais, é imprescindível trazer a lume o princípio da universalidade, pois esta se constitui em característica principal dos direitos fundamentais e o ser humano, o titular desses direitos subjetivos.

A universalidade, como traço definidor dos direitos fundamentais, apareceu pela primeira vez durante a Revolução Francesa, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que é o resultado da luta do denominado terceiro estado (burguesia) contra os privilégios do clero e da nobreza. Os direitos fundamentais assumiram as características de universalidade e abstração porque se dirigiam ao gênero humano, ao contrário das demais declarações antecedentes, que tinham como destinatários apenas os membros de uma classe privilegiada. Para os ingleses e os americanos, por exemplo, o *Bill of Rights* tinha por objeto a proteção dos barões feudais ou, nas Colônias, a sociedade que acabava de proclamar sua independência.<sup>46</sup>

Com o surgimento dos direitos sociais, a universalidade passou a ser o traço dominante dos direitos fundamentais. A condição de *ser humano* passou a conferir direitos, independentemente da classe, corporação ou instituição que o indivíduo ocupasse no corpo social. Surgia,

---

<sup>45</sup> CUNHA, Dirley da, Júnior. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Juspodium, 2007. P. 695.

<sup>46</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha (et al). Curso de Direito Constitucional .São Paulo: Saraiva, 2006, p. 117

então, o Estado Social. A igualdade, fundamento dos direitos sociais, impulsionou a noção de universalidade dos direitos fundamentais. Ao indivíduo não bastava ter garantida apenas a liberdade individual. A dignidade do homem dentro da comunidade precisava ser preservada, o que só seria possível com a garantia de direitos também de natureza econômica e cultural. No século XX, após as duas grandes guerras, a universalidade dos direitos sociais restou acentuada. As duas guerras resultaram em miséria, desemprego e doença para milhares de pessoas, comprovando que o homem necessitava de algo mais, além da liberdade, para continuar a viver em sociedade. Assim, no campo internacional, sobreveio a Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, subscrita por diversos países. Tal Declaração, embora tenha assegurado os direitos individuais, deu ênfase aos direitos sociais, dando à dignidade da pessoa humana e à igualdade o patamar superior da hierarquia dos direitos. Os direitos sociais ficaram garantidos nos artigos 22 a 28 do referido Pacto.<sup>47</sup>

Destacamos ainda que a luta dos direitos sociais em muito coincide com a história da luta pelos direitos trabalhistas.

A Constituição Francesa de 1848, que resultou da queda da monarquia e da luta da classe trabalhadora é apontada como o documento mais importante do período no que se refere aos direitos sociais, pois assegurou o direito ao trabalho e à educação, e ainda, o estabelecimento de trabalhos públicos para empregar os braços desocupados. A questão social, também denominada pelos marxistas de luta de classes, levou à conquista dos direitos sociais, e a novo modelo de Estado, o *Welfare State* – Estado do Bem-Estar –, resultado da luta contra o liberalismo. Em países como Inglaterra, França, Holanda, Alemanha, Bélgica e Estados Unidos, o sistema capitalista evoluía ao mesmo tempo que se agravava a situação

---

<sup>47</sup> CHIMENTI, Ricardo da Cunha (et al). Op. cit. p. 118 e 119.

econômica e social da classe operária. O liberalismo econômico era a característica de um Estado não intervencionista, que incentivava a livre concorrência do mercado. Os lucros (capital) resultantes da produção da indústria ficaram concentrados nas mãos de poucos.<sup>48</sup>

Frisa-se que a Igreja Católica diante dos conflitos sociais e da miséria que assolava o proletariado, manifestou-se diversas vezes por meio de escritos e sermões, e, principalmente, por intermédio das Encíclicas. Em 1848, no mesmo ano em que Marx e Engels publicaram o Manifesto Comunista, Emmanuel Von Ketteler bispo da Mogúncia e Alemanha mostra em seus sermões a preocupação da Igreja com a instabilidade social e política. Seus sermões foram publicados em 1850 com o título “As grandes questões sociais de nosso tempo”. A miséria do trabalhador não só sensibilizava a Igreja como também fazia surgir uma nova ideologia política. Destacamos que o Papa Leão XIII, em 1891, editou a Encíclica *Rerum Novarum*, iniciando o que viria a ser a Doutrina Social da Igreja. Também Pio XII marcou seu Pontificado pela preocupação da Igreja com a questão social.<sup>49</sup>

A atenção da Igreja para a questão social ganhou o século XX. As Encíclicas que se seguiram à *Quadragesimo Anno* deixaram assentado que a questão social não se resumiu aos acontecimentos que marcaram o final do século XIX e se transportaram para o início do século XX, tendo em vista a preocupação da Igreja com a miséria imerecida da classe operária.<sup>50</sup>

Cumprir notar que o elenco dos direitos sociais foi conquistado somente no século XX, e teve como momento de consolidação o direito ao sufrágio universal. Com o sufrágio, a classe operária passou a participar das decisões políticas porque a igualdade, consagrada pela

---

<sup>48</sup> CHIMENTI, Ricardo da Cunha (et al). Op. cit. p. 121

<sup>49</sup> CHIMENTI, Ricardo da Cunha (et al). Op. cit. p. 122

<sup>50</sup> CHIMENTI, Ricardo da Cunha (et al). Op. cit. p. 123

Declaração Universal dos Direitos do Homem, levou à universalização da disposição que dava direito ao voto e à elegibilidade aos que até então estavam excluídos.

Destacamos que a primeira guerra mundial produziu resultados devastadores em relação à economia mundial e tal situação repercutiu de modo incisivo nas questões sociais. Os Aliados perceberam a necessidade de dar fim à injustiça social que já durava mais de meio século. Havia territórios devastados a reconstruir e milhares de doentes, desabrigados e desempregados necessitados de assistência tanto que o Preâmbulo do Pacto das Nações considera que o desenvolvimento, a paz e a segurança entre as Nações importavam em fazer reinar a justiça. O homem necessitava de um mínimo de proteção, de um mínimo de garantias de sobrevivência e independência no meio social, com maior grau de juridicidade, positividade e eficácia.<sup>51</sup>

Quanto à elaboração das Constituições da Europa no pós-guerra, ressaltamos a Constituição Alemã de 1919, a qual refletiu nitidamente esse novo “espírito social” das liberdades individuais, em que dedicou também boa parte de suas disposições à disciplina dos direitos do homem, à vida social, à religião, à instrução e estabelecimentos de ensino e à vida econômica.

Essa nova concepção dos direitos sociais, assim, se espalhou pelas demais constituições da Europa e chegou ao Brasil com a Constituição de 1934, sendo que essa foi a primeira Constituição brasileira a dedicar m título à Ordem Econômica e Social.

Na década de 40, a Segunda Guerra Mundial também produziu resultados que chamaram a atenção para a necessidade de concretização dos direitos sociais já conquistados, e impulsionou novas conquistas nesse campo.

---

<sup>51</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 526



Seguiu-se à Segunda Guerra Mundial a Declaração dos Direitos do Homem, promulgada em 10 de dezembro de 1948, pela Assembléia Geral da ONU. Desta feita, os direitos sociais passaram a ter destaque na nova ordem internacional, e, ao lado dos direitos civis e políticos, a integrar, pela primeira vez, o rol dos direitos humanos.

Embora os direitos sociais estejam garantidos nas Constituições do pós-guerra, a realidade comprova que as desigualdades, discriminações e exclusões se fazem presentes no mundo moderno. Realinham-se as relações de poder e trabalho, sacrificando direitos sociais que existem justamente para minimizar as desigualdades e proteger contra as incertezas trazidas pela economia.

Exemplo da afirmação ora feita é a década de 70 e 80. Nessas décadas, há um declínio da fábrica gigante e estandardizada, da administração centralizada e hierárquica. É o fim da época fordista e do taylorismo. O modelo industrial é dos anos 80 é a Benetton (norte da Itália) ou a Toyota (Japão), embasada numa tecnologia altamente eletrônica e informatizada, integrando diferentes unidades produtivas.<sup>52</sup>

Nesse cenário, a década de 70 representou o auge da crise do Estado do Bem-Estar Social e a proposta de uma nova ordem econômica internacional. A crise tem como sinal emblemático o fracasso americano da Guerra do Vietnã. Nesse contexto tornava-se insustentável manter a escalada da “Guerra Fria” como estratégia para vencer o perigo comunista. A proposta que se articulou foi a do domínio do capitalismo através da via democrática. Então, elaborou-se a ideologia dos Direitos Humanos do governo Carter, como uma nova política externa americana. Destacamos que a “Abertura Democrática” no Brasil é o reflexo desta política.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> CASTRO, Marta Luz Sisson de (et al). *Sistemas e Instituições: repensando a teoria na prática*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997. P.170

<sup>53</sup> CASTRO, Marta Luz Sisson de (et al). *Op. cit.* p. 170

A década de 80 assistirá a vitória do Neoliberalismo, em resposta à crise do Estado, traduzida em déficit público e inflação. Nos EUA, Inglaterra, Alemanha e Japão, governos conservadores são legitimados democraticamente. Com isto, impõe-se a ideologia da “Nova Direita” pelo incentivo à competição e competência, liberdade de escolha, defesa da lógica de mercado, anti-estatismo, privatização e Estado Mínimo. A queda do muro de Berlim e o fim do “socialismo real” amplia o controle político ao nível internacional exercido pelo sistema financeiro (FMI e Banco Mundial). Assim, aumenta o fluxo de capital em favor dos monopólios, integrados em escala mundial, configurando-se a globalização da economia. O movimento da Globalização leva ao enfraquecimento do Estado Nacional e à formação de blocos entre os países, como é o caso do MERCOSUL. Há uma reconstituição territorial, e, portanto, a necessidade de uma redefinição de cidadania, possibilitando rearticular os âmbitos locais com os diversos espaços que compõem a sociedade complexa. Todas essas mudanças irão afetar, profundamente, o mundo do trabalho, pois a revolução técnico-científica em curso vai representar uma ameaça aos postos de trabalho através do fantasma do desemprego.<sup>54</sup>

Desta feita, os reflexos das políticas neoliberais de educação não se limitam, apenas, à exigência de uma nova qualificação dos trabalhadores para o mundo do trabalho. O Estado intervencionista, ou o Estado máximo, não interessa mais aos empresários, ao próprio governo, à mídia e nem aos trabalhadores. Nessa proposta, se detecta, para o âmbito da educação, o seu caráter privatizante. Com efeito, em todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e da aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto comum que atravessa todas elas: o empenho em reduzir custos, encargos e

---

<sup>54</sup> CASTRO, Marta Luz Sisson de (et al). Op. cit. p. 171

investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los com a iniciativa privada e as organizações não-governamentais.<sup>55</sup>

Desse modo, ainda no tocante aos direitos sociais, resta latente que os mesmos dever ser analisados sob a ótica do momento histórico, porque as incertezas do presente fazem variar os anseios do homem e a insegurança política e econômica pode retirar-lhe o mínimo de bem-estar e justiça social necessários para a vida com dignidade. Assim, para se assegurar esse mínimo de consecução dos direitos sociais até então conquistados é que são implementadas as políticas públicas.

As políticas públicas existem para atender às necessidades dos cidadãos e desta feita, se constituem em um meio de se assegurar a efetivação de direitos abstratamente previstos na Constituição Federal e nas demais leis infraconstitucionais.

As formas de elaboração das políticas públicas, no período compreendido entre o advento do Estado Liberal e o Estado Social, têm raízes no paradigma estrutural-funcional-liberalista, cuja concepção de sociedade era a de um conjunto de indivíduos isolados, iguais diante da lei, que desenvolviam relações sociais com base em normas internas próprias, não infringidas pelo poder estatal em qualquer dos níveis.<sup>56</sup>

Costuma-se pontuar a evidência das políticas públicas como forma de se dar concretude aos direitos sociais somente no final do século XVIII, vez que nesse período visualiza-se impactantes e decisivas transformações sociais, políticas, econômicas, culturais e educacionais, decorrentes principalmente da Revolução Francesa. É irrefutável que essa Revolução impulsionou a consolidação dos ideais democráticos, republicanos, da separação das funções estatais e da especificação dos direitos e garantias fundamentais.

---

<sup>55</sup> CASTRO, Marta Luz Sisson de (et al). Op. cit. p. 172

<sup>56</sup> DAL BOSCO, Maria Goretti.

Nesse contexto, quando se fez a enunciação dos direitos dos cidadãos, necessário foi promover ações efetivas que viessem a consolidar o respeito e a realização desses direitos. Assim, as políticas públicas em plano mundial passaram a ser utilizadas principalmente com o advento do Estado moderno e no Brasil, com a edição das Constituições republicanas.

No tocante ao direito à educação, cumpre ainda ressaltar que incumbe às cartas constitucionais o dimensionamento dos contornos da educação superior. Desse modo, as Constituições dos países membros contornam as linhas gerais e a legislação infraconstitucional trata do funcionamento das matizes delineadas no texto constitucional.

Desta feita, as políticas públicas constam de modo genérico nas Constituições dos Estados e seu dimensionamento e alcance se firmam nas legislações infraconstitucionais.

Ressaltamos que sob o prisma dos blocos econômicos, exemplificamos a Europa, onde houve a formação do bloco caracterizado por uma dinâmica de direito comunitário, diferente do direito dos Estados-partes, constitui uma realidade.

O Tratado de Maastricht destacou-se como um documento singular de integração pela estrutura comunitária que adotou, gerando definições de políticas públicas comuns que foram refletidas em instrumentos jurídicos de tão grande significação que permitiram interpretar o documento de Maastricht, mais do que um simples tratado internacional, como uma verdadeira "constituição européia".

### 3.3 As atuais políticas públicas na educação superior dos países do MERCOSUL e os fatores de integração regional

A apresentação da temática é voltada ao exame da forma de atuação dos Estados-Membros do MERCOSUL no âmbito da educação

superior, denominada de “políticas públicas”, já abordadas em capítulo antecedente.

Os países membros do MERCOSUL possuem históricos semelhantes quanto ao processo de democratização e também de reconhecimento da importância em se ter uma política bem definida que vise à garantia dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Nesse ínterim, tais países apresentam pontos de atração e de divergência no tocante à adoção de políticas públicas no campo da educação superior.

### 3.3.1 Competitividade do MERCOSUL frente ao Mercado Internacional e as implicações do Sistema Educacional<sup>57</sup>

O MERCOSUL foi concebido com o objetivo prioritário de possibilitar *uma adequada inserção para os países integrantes do bloco no cenário internacional*. Para tanto, também é considerado imprescindível o aprimoramento do grau de competitividade de suas empresas frente aos outros blocos regionais.

A necessidade de integração econômica, política, social e cultural torna-se cada vez maior, na medida em que a competição internacional ligada a novos arranjos na divisão internacional do trabalho exige do bloco o planejamento de sua inserção no cenário internacional.<sup>58</sup>

Em muitos autores, o conceito de competitividade apresenta-se difuso em um conjunto de variáveis, tornando difícil a sua quantificação para avaliar o desempenho econômico dos países. Porém se tem discutido que um país é tanto mais competitivo quanto maior for o número de setores em que a participação nas importações da OCDE está crescendo.

---

<sup>57</sup> [www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/.../LeandroRaizer.doc](http://www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/.../LeandroRaizer.doc), acesso em 29/03/10

<sup>58</sup> [www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/.../LeandroRaizer.doc](http://www.cori.unicamp.br/jornadas/completos/.../LeandroRaizer.doc), acesso em 29/03/10

Se, por um lado, tal definição parece um tanto restrita, por outro, possibilita a formulação de um indicador de desempenho que enfatize o grau de adaptabilidade dos países e de seus setores exportadores às mudanças da estrutura de demanda dos países desenvolvidos.

Os setores econômicos exportadores, e mesmo aqueles voltados para os mercados internos do Mercosul, atentos à acirrada concorrência que a abertura comercial impõe, esforçam-se no sentido de incrementar a produtividade de suas unidades de produção, reduzindo custos, aumentando a qualidade e desenvolvendo novos processos de produção e serviços, mais eficazes e mais atraentes para os consumidores dos mercados almejados.

Para alcançar tais objetivos torna-se imprescindível utilizar equipamentos tecnologicamente sofisticados nas indústrias e nos serviços, mas não é menos fundamental introduzir "inovações organizacionais e de gestão baseadas na cooperação, autodisciplina, auto-aperfeiçoamento contínuo e na coordenação horizontal", podendo-se mencionar o advento de um "novo paradigma tecnológico/organizacional que vem gerando novos conjuntos de produtos, serviços, sistemas e indústrias.

O quadro a seguir resume as diferenças entre o *velho* e o *novo* paradigma tecnológico/organizacional, este mais adequado aos requerimentos da competição global.

Quadro 1– Mudanças no paradigma tecnológico

<i>Velho Paradigma</i>	<i>Novo Paradigma</i>
Intensivo em energia	Intensivo em informação e conhecimento
Grandes unidades de produção e número de trabalhadores	Redução no tamanho da produção e número de trabalhadores
Produto homogêneo de uma unidade de produção	Diversidade de produtos
Padronização	<i>Customised</i> (dirigida ao cliente)
<i>Mix</i> estável de produtos	Mudanças rápidas no <i>mix</i> de produtos
Plantas e equipamentos especializados	Sistema de produção flexível
Automação	Sistematização
Habilidades especializadas	Multi-habilidades, interdisciplinares

Fonte: Nakano, 1994: 11.

Entretanto, o conceito de competitividade extrapola as dimensões estritamente empresariais, mesmo se aceitarmos a demanda dos países mais desenvolvidos economicamente como critério para a reestruturação das sociedades latino-americanas, o que é muito questionável. Como afirmou Batista, "por mais eficiente que seja uma empresa, sua capacidade de competição, no país como no exterior, dependerá, em última análise, do entorno nacional em que opera, da capacidade sistêmica de competição do país em termos de estabilidade macroeconômica, política cambial, infra-estrutura de comunicações, de transportes, de educação, sistema financeiro e nível de qualificação de mão-de-obra". Ou seja, para que os agentes econômicos se adaptem às mudanças no paradigma tecnológico/organizacional, no sentido de atenderem à exigência de competitividade da economia global, é preciso que o país onde operam conte com determinadas pré-condições políticas, econômicas e sociais.

Uma dessas pré-condições é a subordinação dos sistemas educacionais aos requerimentos de competitividade das empresas. Com o aparecimento de um novo paradigma tecnológico/organizacional, as características da qualificação dos trabalhadores passam a ser a capacidade de manipular mentalmente modelos; a capacidade de pensar conceitualmente por meio de raciocínios abstratos; a compreensão do processo produtivo como um todo; a capacidade de avaliar tendências; a capacidade de avaliar os limites e significados dos dados estatísticos; a precisão nas formas de comunicação verbal, oral e visual; a responsabilidade; a capacidade de desempenhar múltiplos papéis na produção e de adaptação rápida a novas gerações de ferramentas e equipamentos.

De acordo com um estudo da *Harvard Business School*, "os imperativos de qualidade e produtividade que estão no cerne da nova concorrência industrial são impossíveis de satisfazer sem a participação ativa, leal e engajada de uma mão-de-obra bem formada e em aperfeiçoamento constante".

É nesse sentido que o documento *Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*, elaborado pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), enfatiza a necessidade de complementaridade entre as estratégias educacionais para a promoção da cidadania e para a equidade, com uma nova inspiração paradigmática no conceito de competitividade.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile.



A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável.

Em 1996, os governos-membros atualizaram sua missão institucional, estabelecendo que a Comissão deve desempenhar-se como centro de excelência, encarregado de colaborar com seus Estados-membros na análise integral dos processos de desenvolvimento. Esta missão inclui a formulação, seguimento e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços operativos nos campos da informação especializada, assessoramento, capacitação e apoio à cooperação e coordenação regional e internacional.

Todos os países da América Latina e do Caribe são membros da CEPAL, junto com algumas nações desenvolvidas, tanto da América do Norte como da Europa, que mantêm fortes vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. No total, os Estados-membros da Comissão são 44 e 8 membros associados, condição jurídica acordada para alguns territórios não-independentes do Caribe.

Os Estados-membros são: Alemanha, Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos,

Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Dominicana, República da Coreia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

Os Países-membros associados são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos

A cada dois anos a CEPAL convoca representantes técnicos e de nível ministerial procedentes de seus Estados-membros, para debater temas substantivos relacionados com o desenvolvimento econômico e social da região, examinar as atividades realizadas pela Comissão no biênio anterior e fixar as prioridades de seu Programa de Trabalho para o biênio seguinte. Essas reuniões conformam o denominado Período de Sessões da CEPAL, que ocorre cada vez em um país-membro distinto, atuando como anfitrião. O último Período de Sessões ocorreu em março de 2006, em Montevideu, Uruguai.

A Secretaria da CEPAL é formada por uma equipe de funcionários que, junto com alguns consultores, têm a responsabilidade de desenvolver o Programa de Trabalho do Sistema CEPAL, sob a direção de um Secretário Executivo. Desde dezembro de 2003, o Secretário Executivo da CEPAL é o argentino José Luis Machinea.

O Programa de Trabalho é realizado através das seguintes divisões, unidades e serviços: Divisão de Desenvolvimento Econômico, Divisão de Desenvolvimento Social, Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos, Divisão de Recursos Naturais e Infra-Estrutura, Divisão de Estatística e Projeções Econômicas, Divisão de População e

Desenvolvimento, Divisão de Comercio Internacional e Integração, Divisão de Planejamento Econômico e Social (ILPES), Unidade da Mulher e Desenvolvimento, Unidade de Estudos Especiais, Unidade de Recursos Naturais e Energia, Unidade de Transporte, Unidade de Serviços de Informação, Biblioteca, Sedes Sub-regionais e Escritórios Nacionais.

A CEPAL tem duas Sedes Sub-regionais, uma para a América Central, localizada no México, DF, e a outra para o Caribe, localizada em Porto Espanha, Trinidad e Tobago. Possui 5 escritórios nacionais: em Brasília, em Bogotá, em Buenos Aires, em Montevideu e em Washington.

Desde os seus primórdios, a CEPAL tem buscado promover o desenvolvimento econômico e social e a cooperação entre os países, mediante vários trabalhos que, sem ignorar as contribuições genéricas da análise econômica, contemplam as características particulares e os problemas específicos das nações da América Latina e do Caribe.

Nos anos recentes a CEPAL tem-se dedicado particularmente ao estudo dos desafios que propõe a necessidade de retomar o caminho do crescimento sustentado, assim como a consolidação de sociedades plurais e democráticas. No marco da proposta geral, conhecida como transformação produtiva com equidade, foram consideradas questões tais como o papel da política social; o tratamento dos aspectos ambientais e demográficos e a estratégia educativa; a necessidade do progresso técnico para inserir-se de maneira competitiva no âmbito global, consolidar a estabilidade das economias da região e dinamizar seu processo de expansão.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> [www.eclac.org/cgi-bing](http://www.eclac.org/cgi-bing), com acesso em 14/06/10

No exercício de suas atividades, a Comissão coopera com os governos dos países-membros da ONU e organismos especializados das Nações Unidas, tais como a FAO, a OPAS/OMS, a OIT, a OMI, a UNESCO, a ONUDI, a UNCTAD, o UNICEF, o PNUD, o FNUAP, o PNUMA, o CNUAH (Habitat) o INSTRAW, o FMI e o Banco Mundial. Mantém uma estreita colaboração e coordenação com organizações regionais, tais como o BID, a OEA, a FLACSO, o SELA e a OLADE. Colabora também com universidades, instituições acadêmicas e organismos não-governamentais da região e de fora dela, além de manter um diálogo freqüente com organizações sindicais e empresariais.

Na análise apresentada, a CEPAL considera que os sistemas educativos latino-americanos têm funcionado antes como segmentadores que integradores, tornando-se afastados "cada vez mais das necessidades produtivas dos países", e cada vez mais inadequados frente às demandas do mercado de trabalho. Para que esta situação se transforme, "é necessário deixar de encarar a educação, a capacitação e a investigação como compartimentos estanques, e avançar em direção a um enfoque sistêmico, que integre estas três dimensões entre si e todas elas com o sistema produtivo", uma vez que "a incorporação e difusão de progresso técnico é o fator fundamental para que a região desenvolva uma competitividade autêntica que lhe permita se inserir com êxito na economia mundial".

Para tanto, ao lado do financiamento estatal da educação, recomenda-se a "mobilização de diversas fontes de financiamento, que incluam de maneira crescente os recursos privados", bem como o estabelecimento de uma "nova relação entre educação, capacitação e empresa, na qual esta última assuma a liderança na formação de recursos humanos", com a realização de "um esforço conjunto de universidades, empresas e governo para incorporar a competitividade ao conhecimento".

Muito semelhante é o posicionamento de um outro organismo internacional, o Banco Mundial, que tem defendido propostas favoráveis à privatização da educação também em razão de que a necessidade de aumentar a competitividade econômica está produzindo uma mudança de enfoque muito significativa, referente à capacitação dos recursos humanos e à produção de conhecimentos, que colocam novamente a educação na agenda de prioridades das inversões privadas.

Para o Banco Mundial, uma política de privatização possibilitará o controle comunitário sobre o pessoal e a direção das escolas, levando os pais a influenciarem no incremento da qualidade dos serviços prestados, e a superação das limitações impostas pela restrição orçamentária do setor público.

### 3.3.2 As políticas públicas nos Tratados Internacionais para a Área Educacional do MERCOSUL

Atualmente, há Tratados Internacionais que regulamentam o tráfego de intersecção entre os países integrantes do MERCOSUL para prestigiar o direito fundamental à educação, e mais especificamente, a educação superior. Desses Tratados, mencionamos o Tratado de Assumpção e o Protocolo de Ouro Preto.

O Tratado de Assumpção, que instituiu a integração de quatro países no cone sul da América Latina, a saber, Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina foi celebrado em 26 de março de 1991. O ordenamento jurídico que adveio com a formação do bloco integrado (Tratado de Assumpção e demais Protocolos Adicionais) apresenta algumas incompatibilidades com as normas constitucionais dos Países em comento.

Já o Protocolo de Ouro Preto reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do MERCOSUL, atribuindo-lhe, assim, competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.<sup>60</sup>

No modelo programático brasileiro, particularmente, a dinâmica da integração sofre configurações antinômicas, dificilmente conciliáveis com os pressupostos de soberania e independência nacional nas relações internacionais, formulados e interpretados segundo a concepção clássica, de caráter absolutista.

Os prognósticos de integração e mobilidade estudantil não são novidades na Educação Superior. Antes, estão insertos do próprio conceito de produção e difusão de conhecimento. A intensificação do processo de globalização, no entanto, deu um novo caráter a essas perspectivas. Desses processos integrativos, merece destaque o Tratado de Bolonha, iniciado no fim dos anos 90 no âmbito da União Européia, o qual tem ganhado importância estratégica na composição e no fortalecimento dos blocos econômicos regionais.

Tal Tratado foi firmado em 1999 por ministros ligados à Educação de 29 países do velho continente, o documento prevê a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior - uma região em que os currículos serão unificados, os créditos multivalidos e os estudantes terão livre mobilidade. Na mira do acordo, já em andamento, o aumento da competitividade européia no cenário mundial.

Não é difícil compreender o que levou os governos europeus a se movimentarem nesta direção. Em meados da década de 90, às portas da consolidação da União Européia, o continente registrava índices de

---

<sup>60</sup> [http://www.brasembottawa.org/prt/comercio\\_economia/mercosul.html](http://www.brasembottawa.org/prt/comercio_economia/mercosul.html), acesso em 11/04/10

desemprego que passavam a casa dos 10%, mesmo em países considerados ricos, como a Alemanha e a França - números que, ainda hoje, são uma realidade, segundo dados da UE. Ao mesmo tempo, enquanto os EUA cresciam como potência econômica e política, nações como Índia e Japão mostravam as garras para o mercado mundial. Era preciso mudar o cenário.

Este processo culminou, em 1999, na reunião da qual resultou o Tratado de Bolonha, um documento que levasse os países europeus a se unir e criar uma estratégia de fortalecimento do bloco econômico a partir da Educação Superior. "Estrategicamente, eles sabem onde querem chegar. Querem ser a economia mais competitiva no mundo baseada não em produção, não em tecnologia, mas no conhecimento. E é aí que está o grande diferencial", explica a presidente do Faubai (Fórum de Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais), Luciane Stallivieri. "Não é que a Europa não queira se unir com o resto do mundo, não é que rejeite a integração global, mas sabe que precisa se fortalecer internamente - e decidiu fazer isso na base do conhecimento."<sup>61</sup>

Ainda sobre a implantação do Sistema Educacional integrado através do Tratado de Bologna, vale constar que No fundo, a 'Declaração de Bolonha' é o registro formal de um importante processo que visa criar uma sólida convergência na educação superior européia, a fim de que esta responda adequada e eficientemente aos problemas, oportunidades e desafios gestados pela globalização da economia. Daí a necessidade de adaptar os currículos às demandas e às características do mercado de trabalho, impulsionar a mobilidade de estudantes, professores e

---

<sup>61</sup> <http://www.universia.com.br/gestor/materia.jsp?materia=12054>, acesso em 30/03/10

funcionários e, não menos importante, tornar a educação superior atraente no mercado global.<sup>62</sup>

Neste sentido, é natural que outros blocos regionais, competidores diretos no mundo globalizado, se articulem também para estruturar iniciativas semelhantes. Assim, ainda que política e economicamente o MERCOSUL esteja longe do contexto atual da União Européia, é notório que já se deu início a um processo de integração educacional que passará por todos os níveis, denominado de Setor Educacional do Mercosul. Na pauta, tem-se como alvo a intensificação da mobilidade de alunos e professores, bem como o reconhecimento de todos os países e instituições como parceiros.

"O Mercosul Educacional é uma proposta dos governos e busca, exatamente, formas de possibilitar a mobilidade de estudantes entre os países que fazem parte do bloco e, talvez, incluindo Chile e Bolívia", explica a presidente do FAUBAI (Fórum de Assessorias das Universidades Brasileiras para Assuntos Internacionais), Luciane Stallivieri. "Os quatro países que já são do bloco estão discutindo estas questões, pois acreditam que é através da mobilidade de estudantes e professores que realmente conseguiremos alcançar a tão almejada e falada integração."

Hoje, a região já passa por um momento de evolução no relacionamento entre os países, ao menos no que diz respeito à Educação. Atualmente, o Brasil possui pontos de afinidade com seus parceiros de Mercosul, com acordos bilaterais de grande relevância. "Já temos várias ações em campo, como a presença de cursos de pós-graduação brasileiros em outros países, cursos nossos reconhecidos na África e América Latina e

---

<sup>62</sup> DIAS SOBRINHO, José. **Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado. Sociedade do Conhecimento ou Economia do Conhecimento?** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005, p. 04.



também estamos assinando com a Argentina um colégio doutoral no mesmo modelo que temos com a França", conta Jorge Guimarães, presidente da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

Com ações previstas em todos os níveis da Educação, inclusive no Ensino Tecnológico, o MERCOSUL Educacional tem se configurado como um projeto estruturado para articular as políticas públicas da região, como as citadas acima. Especificamente no que diz respeito ao Ensino Superior, a intenção é criar um espaço acadêmico que facilite o reconhecimento da produção local, creditando sua relevância de maneira que ela possa ter representatividade regional. Para isso, a atuação se concentrará em três focos, explicados abaixo:

**Reconhecimento** - Será estabelecido um sistema de reconhecimento de carreiras como mecanismo de homologação de títulos. Este sistema ainda estimulará os processos de avaliação - um ponto ainda não totalmente esclarecido e fortemente questionado no processo de Bolonha. Atualmente, uma comissão do MEC (Ministério da Educação) já estuda a implantação deste processo de reconhecimento nos cursos de Agronomia, Engenharia e Medicina.

"Este programa está sendo coordenado pelo MEC, juntamente com os demais países do MERCOSUL, e já fez a avaliação destas carreiras de graduação, tentando encontrar pontos de equilíbrio entre elas", explica Luciane, do FAUBAI. Neste ponto, há outra distinção do processo de Bolonha, que busca o reconhecimento automático de qualquer diploma no espaço comum europeu de Ensino Superior.

"Estes especialistas estão fazendo a adequação e o ajuste das grades curriculares e dos conteúdos desses cursos. Não reconhecendo

automaticamente todo e qualquer diploma porque isso é algo complicado. Não é neste nível que estamos tratando ainda. Mas, sim, para criar elementos que reduzam a burocracia que é exatamente o que impede a mobilidade dos estudantes e dos professores", acrescenta Luciane.

**Mobilidade** - Naturalmente, a criação de um espaço comum de Ensino Superior, em qualquer bloco econômico, tem um dos seus pilares no desenvolvimento de programas de mobilidade. No caso do Mercosul Educacional, eles irão envolver projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, mobilidade estudantil, transferência de créditos e intercâmbio entre docentes e pesquisadores. Uma primeira etapa já está em desenvolvimento com a recuperação de programas existentes na região e a criação de novos âmbitos de cooperação, expandindo a relação entre universidades.

"O Mercosul está buscando suas próprias alternativas, com alguns pontos condizentes com o processo de Bolonha porque se busca exatamente propiciar mobilidade com tranquilidade", acrescenta Luciane. "Isso para que os alunos possam ter suas experiências internacionais, aprender em outros países sem prejuízos para a sua grade curricular, para o seu desempenho acadêmico."

**Cooperação interinstitucional** - Os atores centrais do processo de integração regional em matéria de Educação Superior são as próprias instituições universitárias. Neste enfoque, serão conduzidos programas colaborativos de graduação e pós-graduação, programas de pesquisas conjuntas, criação de redes de excelência e formação de docentes para os outros níveis de educação.

Ainda que em um estágio diferente do Tratado de Bolonha, os debates em torno do Setor Educacional do Mercosul já estão em fase adiantada.

Naturalmente, também temos nossos conflitos aqui. A natureza deles, no entanto, é distinta. Além disso, os problemas internos também são semelhantes, o que pode motivar uma integração ainda mais relevante.

### 3.3.3 A Educação no MERCOSUL

No [quadro 2](#) compara-se alguns indicadores populacionais dos países do Mercosul; no [quadro 3](#) é apresentado o nível de instrução da PEA nos quatro países e demonstrada a deficiência educacional já mencionada, apontando a precariedade da educação básica no Brasil e no Paraguai, a situação *menos pior* na Argentina e a superioridade na quantidade de anos de escolarização da PEA uruguaia.

Quadro 2 – Indicadores demográficos do Mercosul

<i>Indicadores</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguai</i>	<i>Uruguai</i>
População (milhões)	33,1	154	4,6	3,1
Densidade (hab./km <sup>2</sup> )	12,1	17,7	11,3	17,6
População por idade				
0 a 14 (%)	29,6	34,7	40,6	25,8
15 a 59 (%)	56,9	57,8	54,0	57,7
mais de 60(%)	13,2	7,3	5,4	16,5
Pop. urbana (%)	87,0	77,0	51,0	89,0
Crescimento (% anual)	1,2	1,9	2,7	0,6
Natalidade (por mil)	20,0	25,3	33,0	17,6
Mortalidade (por mil)	9,0	6,6	6,0	9,8
Mortalidade infantil (por mil)	31,0	68,0	47,0	20,4
Fertilidade (nº de filhos por mulher)	2,7	2,7	4,3	2,3
Expectativa de vida ao nascer homens (anos)	68,0	62,1	65,1	68,9
Expectativa de vida ao nascer mulheres (anos)	74,0	68,9	69,5	75,3
População economicamente ativa (em milhões)	12,6	67,8	1,7	1,4

Fontes: Indicadores de Desenvolvimento do Cone Sul (Cepal). *Almanaque Abril*, São Paulo, 1995. Informe Sobre o Desenvolvimento Mundial – Banco Mundial, 1992. *Gazeta Mercantil*, 2.1.95. *Jornal Folha de S. Paulo*, 30.7.95. Os números indicam os últimos dados disponíveis apenas para efeito comparativo.

Para governos e empresários do MERCOSUL, que visam ao sucesso na estratégia de inserção na economia mundial, as metas buscadas para a área educacional devem se subordinar a esse fim. Daí a importância da implementação de sistemas de avaliação do ensino mediante o desenvolvimento de indicadores educacionais confiáveis internacionalmente e que evidenciem as características da qualificação da força-de-trabalho, possibilitando a busca de padrões educacionais de qualidade, funcionais e compatíveis quanto à competitividade internacional.

Em razão do baixo nível educacional dos trabalhadores, até mesmo os programas internos das empresas para treinamento acabam dificultados. Em um estudo de Humphrey sobre a gestão de mão-de-obra e os sistemas de produção no Terceiro Mundo, fica evidenciado o déficit de educação básica existente no estado de São Paulo, principal região de concentração industrial do MERCOSUL, onde a maioria dos empregados jovens na indústria continua não tendo a educação primária completa.

Para fazer frente a esta situação, algumas companhias oferecem cursos de alfabetização, matemática e estatística elementar, atividades de controle de qualidade, além de cursos de primeiro e segundo grau para superar as deficiências de leitura, redação, raciocínio e habilidades de comunicação dos trabalhadores

No mesmo estudo, Humphrey explica que a implantação bem sucedida dos sistemas *Just in Time* e *Total Quality Control* pressupõe, pelo menos, trabalhadores com alfabetização e educação primária, identificados como essenciais para uma estratégia exitosa de exportação da produção, além de "trabalhadores com educação em nível secundário para a integração extensiva de tarefas de qualidade e manutenção nos trabalhos

de produção, e para a melhor utilização de círculos de *Quality Control* e outras atividades de melhoria".

#### 3.3.4 A integração educativa

Atento à centralidade que a educação passa a ter para a competitividade de países e setores econômicos no comércio mundial, o Conselho de Mercado Comum (CMC), em sua segunda reunião, ocorrida em Las Leñas em 26 de julho de 1992, aprovou o Plano Trienal para a integração educativa e a formação de uma comissão conjunta de ministros das áreas do Trabalho, Justiça e Educação, com a finalidade de propor medidas práticas e acompanhar a implementação das políticas educativas entre países membros do Mercosul, visando prioritariamente "a formação da consciência cidadã favorável à integração; a capacitação de recursos humanos para contribuir para o desenvolvimento da economia, e a harmonização dos sistemas educativos dos países Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai".

Na mesma linha do documento *Educação e Conhecimento: eixo de transformação produtiva com equidade*, da Cepal, já discutido, o Plano Trienal para o Setor Educacional do Mercosul tem como um dos pressupostos principais o fortalecimento dos vínculos entre o setor educativo e o setor produtivo, na tentativa de adequar-se às exigências dos processos de reconversão competitiva com vistas a melhor posicionar os setores econômicos na concorrência internacional. Em outros termos, na medida que a integração entre os quatro países busca ampliar o espaço operacional das empresas instaladas na sub-região, a integração educativa vislumbrada pelos negociadores oficiais acaba obedecendo à lógica das demandas de mercado.

Mesmo nesta perspectiva, considerando-se que na área educacional "entram componentes difíceis de equalizar como língua, tradição cultural e as questões referentes a currículos educacionais e condições para o exercício profissional", na visão do ex-Ministro da Educação José Goldemberg, "a integração econômica de um grupo de países é muito mais fácil de promover do que a sua integração educacional". A equalização de currículos e de concepções educacionais distintas vigentes nos países do MERCOSUL não é tarefa fácil.

Um exemplo: curso de graduação para o exercício da profissão de contador constitui uma amostra das dificuldades a serem enfrentadas. Enquanto no Brasil e no Paraguai o curso de graduação em Ciências Contábeis é autônomo em relação aos cursos de Ciências Econômicas, Atuariais e de Administração de Empresas, e destina-se à formação de bacharéis com titulação própria, que passam a ser denominados *contadores* após o registro no Conselho Regional de Contabilidade, na Argentina e no Uruguai o título de contador é considerado como simples degrau para o título final de economista. Em termos práticos, "a legislação brasileira concede aos profissionais de contabilidade, a par da sua diferenciação dos economistas e administradores, uma gama de prerrogativas inexistentes nos outros países do Mercosul", a exemplo da obrigatoriedade da assinatura de um contabilista credenciado no Conselho Regional de Contabilidade em qualquer demonstração contábil.

Outras dificuldades concernentes à integração educativa resultam da dimensão das disparidades e desproporções existentes entre os sistemas educacionais dos países do Mercosul, como pode se depreender dos indicadores apresentados no [quadro 4](#).

Quadro 4 – Indicadores educacionais do Mercosul

<i>Indicadores</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguai</i>	<i>Uruguai</i>
Analfabetismo (%)	4,7	18,9	9,9	3,8
Alunos cursando o 1º e 2º Graus (em milhares)	6800	34000	890	612
Professores de 1º e 2º Graus (em milhares)	512	1514	50,8	33
Alunos de escola primária em escola privadas (em % de 1985)	18,6	12,1	17,7	15,4
Alunos cursando o ensino superior (em milhares)	903	1594	32,8	91,5
Professores no ensino superior (em milhares)	75	125,4	2,7	5,6
Indivíduos na faixa de 18 a 23 anos na educação superior (%)	41	11	9	47
Gastos em educação em percentual do PIB	4,2	2,9	1,6	2,3
Gastos em educação em percentual do orçamento nacional	22,6	16,9	16,7	9,3

Fontes: Indicadores de Desenvolvimento do Cone Sul (Cepal); Tedesco, 1991; Morosini, 1994; Informe sobre o Desenvolvimento Mundial, Banco Mundial, 1992; Abril Cultural, 1995.

Considerando as mencionadas dificuldades, além de outras certamente existentes, Goldemberg sugere, como ponto de partida para a reorganização dos sistemas educacionais dos países do Mercosul, a uniformização das condições para o exercício profissional, medida que induziria ao reconhecimento mútuo dos diplomas atribuídos pelos sistemas de ensino de cada país, o que, por sua vez, só ocorreria com o atendimento à pré-condição da uniformização ou, ao menos, da compatibilização dos currículos das diferentes escolas.

Como a livre circulação dos trabalhadores, a exemplo do que ocorre atualmente na União Européia, está ainda num horizonte muito



distante para o Mercosul, na prática a integração educativa está se iniciando por áreas menos complicadas e que não despertam a oposição das corporações profissionais existentes. Em agosto de 1994, o Conselho de Mercado Comum aprovou o *Protocolo sobre integração educativa e reconhecimento de certificados, títulos e estudos de nível primário e médio não técnico*, estabelecendo o reconhecimento dos certificados em cada um dos países membros, nas condições estabelecidas pelo país de origem, para os alunos ou ex-alunos das instituições educacionais reconhecidas oficialmente, em razão dos quatro governos estarem "conscientes de que a educação é um fator fundamental no cenário dos processos de integração regional... e prevendo que os sistemas educativos devem dar resposta aos desafios suscitados pelas transformações produtivas, pelos avanços científicos e técnicos ...".

Ao longo do atual processo de integração, iniciado com os protocolos do *Programa de Integração e Cooperação Econômica Argentina-Brasil (PICE)*, firmados em 1986, ainda nos mandatos presidenciais de Raul Alfonsín, na Argentina, e José Sarney, no Brasil, e que toma contornos mais nítidos e acelerados a partir do *Tratado de Assunção* de 1991, vários foram os acordos firmados no intuito de adequar os sistemas educativos dos Estados-partes às exigências econômicas e sociais vislumbradas pelos negociadores oficiais. Mas, sem dúvida, o Protocolo sobre o reconhecimento dos certificados e estudos em níveis primário e médio não-técnico afigura-se como o acordo de maior alcance para a área educacional, por permitir o reconhecimento e o prosseguimento dos estudos nos quatro países, de acordo com o quadro reproduzido na próxima página.

Para garantir a implementação deste *Protocolo* o Conselho de Mercado Comum estabeleceu que a reunião de ministros da Educação

do Mercosul "propenderá à incorporação de conteúdos curriculares mínimos de história e geografia de cada um dos Estados-partes" e criou uma Comissão Regional Técnica, integrada por delegações dos Ministérios da Educação de cada país, que poderá se reunir sempre que houver questões prementes para os rumos da integração educativa.

Quanto aos reflexos do processo integracionista no ensino superior dos países do MERCOSUL, os programas em fase embrionária de implementação seguem a orientação geral apresentada no decorrer deste artigo, de acordo com o *Programa de Capacitação de recursos humanos para contribuir para o desenvolvimento*, proposto visando à formação de recursos humanos de *alto nível*, e que conta do lado brasileiro com o engajamento da Capes em sua condução. Tudo indica que nas próximas reuniões oficiais entre os ministros da Educação o tema da integração universitária no âmbito do MERCOSUL será priorizado, uma vez que segundo Landinelli, os sistemas universitários são considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico dos países da sub-região, pois *"se exigirá cada vez más personal competente en materia, de comunicación, de idiomas, de gestión y de organización y se observará, por ende, una mayor demanda de aquellos que posean un nivel de educación superior y competencias múltiples, tanto por parte de la industria como de los servicios"*. Para esta perspectiva educacional, a integração entre os parceiros do Mercosul dificilmente avançará sem a melhora na eficiência da educação superior e a modernização dos sistemas educativos da sub-região.

Quadro 5 – Comparação entre anos de escolaridade no Mercosul

<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguai</i>	<i>Uruguai</i>
1º Primário	1º Fundamental	1º Primário	1º Primário
2º Primário	2º Fundamental	2º Primário	2º Primário
3º Primário	3º Fundamental	3º Primário	3º Primário
4º Primário	4º Fundamental	4º Primário	4º Primário
5º Primário	5º Fundamental	5º Primário	5º Primário
6º Primário	6º Fundamental	6º Primário	6º Primário
7º Primário	7º Fundamental	1º Básico Médio	1º Básico Secundário
1º Secundário	8º Fundamental	2º Básico Médio	2º Básico Secundário
2º Secundário	1º Médio	3º Básico Médio	3º Básico Secundário
3º Secundário	2º Médio	4º Básico Médio	4º Básico Secundário

Fonte: *Gazeta Mercantil*, 8 ago. 1994.

Procuramos evidenciar que o tratamento dispensado às questões educacionais pelos representantes dos governos que implementam o processo integracionista segue a tendência contemporânea de revigoramento da já antiga *Teoria do capital humano*, reintegrando no debate atual uma abordagem economicista e de sentido liberalizante. Vislumbra-se dessa forma a reestruturação da educação dos países que compõem o Mercosul como mais um *setor* sócio-econômico que deve ser racionalizado e modernizado, de modo a possibilitar o incremento da competitividade internacional das empresas instaladas na região.

Entretanto, mesmo nessa perspectiva economicista, as iniciativas adotadas no campo educacional revestem-se de acentuada fragilidade, na medida que priorizam aspectos formais e credencialistas, dispensando pouca ou nenhuma atenção ao próprio conteúdo de educação.

Em face das limitações da perspectiva que condiciona a legitimidade social dos sistemas educacionais à sua rentabilidade

econômica para os grupos empresariais, bem como da fragilidade das primeiras iniciativas empreendidas, entendemos ser necessário que novas alternativas passem a hegemonizar o debate e as práticas educacionais no âmbito do processo de integração entre os países do Mercosul.<sup>63</sup>

Ressalta-se, porém, como traz Guadilla, no contexto desse acordo econômico, terem sido efetivadas explícitas políticas de integração educacional, embora com resultados não muito alentadores. Menciona que Embora o Mercosul seja também um tratado comercial, na etapa inicial de sua constituição, deu-se relevância aos aspectos culturais e educacionais, dentro da inquietação compartilhada de se alcançar um desenvolvimento com equidade.<sup>64</sup>

Com efeito, por meio da Resolução 07/91, o Conselho do Mercado Comum 14 criou, como órgão encarregado da coordenação das políticas educacionais da região, a Comissão de Ministros da Educação dos Países Membros do MERCOSUL. Ainda em 1991, foi assinado por aludidos ministros, o Protocolo de Intenções, prevendo, entre seus considerandos: “Que a Educação tem um papel fundamental para que esta integração se consolide e se desenvolva” e “Que o fator humano e a qualidade dos habitantes da Região constituirão uma sólida garantia de êxito no processo de integração”. Diante disso, consideraram imprescindível, para facilitar a consecução dos objetivos do Mercosul, o desenvolvimento de programas educacionais nas seguintes áreas: formação de consciência social favorável à Integração; capacitação de recursos

---

<sup>63</sup> [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300022&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300022&script=sci_arttext), acesso em 31/03/10

<sup>64</sup> [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme\\_perez\\_cabral.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme_perez_cabral.pdf), acesso em 12/03/10

humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico; Integração dos Sistemas Educacionais.<sup>65</sup>

### 3.3.5 Das atuais Políticas Públicas na Educação Superior adotadas nos países do MERCOSUL

O MERCOSUL, organizado com vistas a incrementar a competitividade dos setores econômicos mais dinâmicos dos países envolvidos, está oportunizando a reintrodução da educação enquanto fator importante para as estratégias empresariais, uma vez que a qualidade de ensino nos países da região "é cada vez mais percebida como algo inferior, incompatível com qualquer pretensão a competir em iguais condições num mercado mundial altamente dependente de ciência e de tecnologia de ponta".<sup>66</sup>

Tratado de Assunção, regente da institucionalização e consolidação do MERCOSUL, aponta como objetivos do bloco a integração econômica, mediante a formação de um mercado comum e já especifica em seu Preâmbulo que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social.

Do compromisso de integração, firmou-se três pontos centrais:

- a) a livre mobilidade de bens, sérvios e fatores produtivos;
- b) a adoção de uma política comercial única e o decorrente estabelecimento de uma tarifa externa comum;

---

<sup>65</sup> [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme\\_perez\\_cabral.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme_perez_cabral.pdf), acesso em 24/04/10

<sup>66</sup> [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300022&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300022&script=sci_arttext), acesso em 31/03/10

c) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais nas áreas agrícola, industrial, fiscal, monetária cambial e de capitais, de serviços, aduaneira e de transportes e de comunicações.

O setor educacional não estava explicitamente incluído no Tratado de Assunção. Porém, desde o início das negociações entre os países membros, restou latente a necessidade de se inserir o tema Educação, vez que o sistema educacional ajustado é fator de superação das disparidades regionais, a consolidação da democracia, o desenvolvimento econômico e social, para uma eficaz integração regional. Era notório que os objetivos do Tratado de Assunção necessitavam de implementação de ações culturais e educacionais para o êxito do Bloco.

Das políticas públicas em andamento, destacamos algumas pontuais para a aceleração da integração entre os países do MERCOSUL:

1) A criação do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) se deu a partir da assinatura por parte dos ministros da Educação. Desde sua criação reconheceu-se a importância da educação como estratégia para o desenvolvimento da integração econômica e cultural do MERCOSUL e o peso da informação para se alcançarem esses objetivos, o que culminou com a criação do Comitê Coordenador Técnico do Sistema de Informação e Comunicação. De acordo com o Plano Estratégico 2006-2010 do SEM, as principais linhas de ação do Sistema de Informação e Comunicação são:

\* Criação e atualização dos espaços virtuais para publicar os materiais e produtos surgidos nos diferentes encontros e seminários;

\* Elaboração de indicadores de Educação Tecnológica pertinentes e, incorporação à publicação do sistema de indicadores do MERCOSUL Educacional;

\* Publicação dos indicadores de Educação Básica, Média e Educação Superior;

\* Elaboração de um Glossário relativo à Educação Técnica e a Educação Tecnológica;

\* Difusão dos Programas de Intercâmbio existentes e as equivalências e protocolos acordados;

\* Difundir as ações do SEM nos sistemas educacionais nacionais, nas jurisdições responsáveis pela gestão escolar, nas comunidades educacionais e no conjunto da sociedade;

\* Favorecer a circulação do conhecimento: manter atualizada a informação promovida pelo órgão e usar os espaços de comunicação e difusão para o setor educacional;

\* Fortalecer os laços nacionais do SIC;

\* Contar com políticas de informação, comunicação e gestão do conhecimento, no âmbito educacional regional.<sup>67</sup>

2) Elaboração de Protocolos com finalidade de facilitação da circulação de estudantes nas instituições de ensino superior com o reconhecimento do curso sem a necessidade de revalidação.

Nunca se deu tanta importância à estrutura educacional como nos dias atuais, devido à conscientização de que somente o investimento maciço e responsável nessa área propiciará a superação das disparidades regionais, a consolidação e manutenção da democracia, o desenvolvimento econômico e social, que culminará com a integração regional.

---

<sup>67</sup> [www.wikipedia.org/wiki/Mercado-comum-do-sul](http://www.wikipedia.org/wiki/Mercado-comum-do-sul), acesso em 29/03/10

No âmbito do MERCOSUL, em dezembro de 1991 foi criada a RME (Reunião de Ministros da Educação), para delineamento das discussões relacionadas ao espaço acadêmico regional do bloco, a melhoria de sua qualidade e a formação de recursos humanos como forma fundamentais para o processo de integração.

A seguir, passaremos à citação de alguns acordos que envolvem à implementação de políticas públicas educacionais nos países do MERCOSUL:

1- Protocolo de Integração Educacional para o Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico. (Buenos Aires, 4 de agosto de 1994);

2- Protocolo de Integração Educacional para a Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio e técnico. (Assunção, 28 de julho de 1995);

3- Protocolo de Integração Educacional para o Prosseguimento e Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países Membros do MERCOSUL. (Montevideu, 30 de novembro de 1995).

4- Protocolo de Integração para a Formação de Recursos Humanos no Nível da Pós-Graduação entre os países membros do MERCOSUL. (Montevideu, 30 de novembro de 1995);

5- Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos países membros do MERCOSUL. (Assunção, 28 de maio de 1999).

A reunião que discutiu o 1º Plano Trienal (1992-1994) que definiu as ações a serem desenvolvidas no período 1992-1998, bem como



os principais programas e subprogramas para a promoção da integração, bem como os instrumentos para a integração educacional do MERCOSUL foram:

1. Formação de Consciência Social Favorável ao Processo de Integração (informação e reflexão sobre o impacto do processo de integração & aprendizagem dos idiomas oficiais do Mercosul);
2. Capacitação de Recursos Humanos para Contribuir para o Desenvolvimento (todos os níveis: Educação Básica, Técnico-profissional & formação e Capacitação de Recursos Humanos de Alto Nível, Pesquisa e Pós-graduação);
3. Compatibilização e Harmonização dos Sistemas Educacionais (acadêmica, jurídica e administrativa).
4. Setor Educacional - Principais Alcances em 1998 – Primeira Avaliação: iniciou-se a compatibilização e adequação dos currículos de educação básica (eixos de trabalho: línguas oficiais do Mercosul e História e Geografia) e dos currículos de formação técnico-profissional (avanço dos debates sobre certificação e definição de competências básicas de trabalho comuns);
5. a criação de um Sistema de Informação e Comunicação do SEM;
6. a aprovação de Protocolos facilitadores da livre circulação de estudantes da educação básica: reconhecimento e a equiparação de estudos de nível fundamental e médio (1994) e médio- técnico (1995);
7. no âmbito da educação superior, os dois Protocolos firmados foram referentes à pós-graduação (1995) e um Acordo referente ao exercício de atividades acadêmicas (1999);
8. a construção, por um coletivo acadêmico de docentes e técnicos dos países membros, de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos universitários (1998);

9. Legislação: Na educação superior teve-se os primeiros avanços, dentre os quais destacam-se os Protocolos e Acordos firmados 1995, referentes à área da pós-graduação. Foi assinado o Protocolo de Integração Educacional para o Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países Membros do Mercosul em Montevideu, aos trinta dias do mês de novembro de 1995 e o também o Protocolo de Integração para a Formação de Recursos Humanos no Nível da Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul. Esses Acordos referem-se apenas ao reconhecimento de estudos para fins acadêmicos e de prosseguimento de estudos, não habilitando os acadêmicos automaticamente para o exercício profissional.

10. Foi assinado também o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do MERCOSUL, em 1999.

Quanto à legislação referente à Educação Superior, tivemos avanços significativos. No âmbito da Graduação, o destaque foi a construção conjunta do Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul – MEXA, em 1998.

O credenciamento é o processo mediante o qual se outorga validade pública, de acordo com as normas legais nacionais, aos títulos universitários, garantindo que os cursos correspondentes cumpram com requisitos de qualidade previamente estabelecidos no âmbito regional. Este processo estará baseado em mecanismos de avaliação que permitam garantir a devida formação dos titulados. O reconhecimento do diploma de curso superior credenciado foi visto como o principal benefício do MEXA.

Ressaltamos que em 1998, foi assinado um Memorando de Entendimento (emendado em 1999) para implementar, em caráter experimental e voluntario, um sistema de credenciamento de cursos

superiores, respeitando-se os princípios relativos à autonomia das instituições universitárias e às legislações de cada país.

O aludido sistema de credenciamento abrangeu as seguintes áreas: Agronomia, Engenharia e Medicina (cursos com reconhecimento oficial e dos quais já existam graduados), com a avaliação do curso em sua totalidade, incluindo os programas, corpo docente, biblioteca, infraestrutura de serviços, laboratórios, dentre outros aspectos, num processo de avaliação de pares.

Para a análise do credenciamento, foi prevista a criação das Agências Nacionais Credenciadoras, pessoa de direito público, de caráter coletivo em sua conformação, com composição garantida a idoneidade de seus membros e a autonomia de suas decisões, indicada à RM pelo Estado Parte.

Já o 2º Plano Trienal, que abarca 1998/2000 (Panorama Geral) compunha-se de três partes:

1ª parte - Termos de Referência, com os seguintes princípios orientadores: integração regional e respeito à diversidade (soberania e autodeterminação);

2ª parte - compromisso democrático (valores democráticos);

3ª parte - educação de qualidade para todos (equidade), com áreas prioritárias e suas respectivas linhas programáticas:

1) Desenvolvimento da identidade regional, por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura de integração (Mobilidade / construção redes / idiomas / literatura e artes / formação em valores);

2) Promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação (Formação técnico -profissional / modernização docência / cooperação intra-regional para facilitar a transferência de conhecimentos e tecnologias / avaliação/ formação docentes e gestores).

Já as metas estipuladas para o ano 2000 foram:

- 1) Compatibilização de aspectos curriculares e metodológicos a partir de uma perspectiva regional para os cursos de História e Geografia; difusão da Literatura e Arte;
- 2) Intercâmbio de alunos, docentes e pesquisadores; aceitação dos créditos acadêmicos para favorecer a mobilidade; criação de estágios de técnicos, dirigentes e docentes;
- 3) Informação e comunicação: criação de espaços de comunicação de diversos atores; criação de espaços permanentes de reflexão e discussão;
- 4) Avaliação e credenciamento: criação de indicadores de qualidade; aprimoramento dos perfis técnico- profissionais; constituição das Agências Credenciadoras; conclusão do MEXA; visitas das Comissões oficiais de avaliação;
- 5) Formação de recursos humanos: criação de pós-graduação em Políticas Públicas; incentivo à maior vinculação universidade - setor produtivo; criação de curso à distancia estruturado.

A Educação Superior no Plano de Ação – 2001/2005 teve como atores centrais as instituições universitárias. Foram definidos três blocos temáticos prioritários:

- 1) A acreditação de cursos como mecanismo de reconhecimento de diplomas de graduação (facilitar a mobilidade em região; estimular o processo de avaliação - elevar qualidade -, e favorecer a comparabilidade dos processos de formação em termos de qualidade acadêmica).
- 2) Expansão MEXA. Cooperação Interinstitucional: -programas colaborativos de graduação e pós-graduação -programas de pesquisa conjunta -constituição de redes de excelência -trabalho conjunto com

outros níveis educacionais em matéria de formação docente Mobilidade - estudantil (sistema de transferência de créditos) - intercâmbio de docentes e pesquisadores (recuperar e a potencializar os programas existentes na região, bem como criar novos âmbitos de cooperação).

3) Educação Superior - principais alcances 2001/2005: avanços consideráveis na implementação do Mecanismo Experimental de acreditação (cursos de Agronomia, Engenharias e Medicina). A implementação do programa de mobilidade estudantil MARCA, associado aos cursos acreditados via Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos de Graduação (MEXA).

Já no período de 2005/2007, a Educação Superior recebeu os seguintes incentivos: foi lançado o “Espaço Regional de Educação Superior do Mercosul” em novembro de 2006, com as seguintes metas: lecionar e pesquisar temas voltados para a integração regional nos campos das ciências humanas e sociais, científico-tecnológicas, agrárias e ecológicas, de saúde e artísticas; base na mobilidade de gestores, professores, estudantes e pesquisadores; ser formado por campi universitários instalados nos diversos Estados Partes e associados ou programas de Universidades, Faculdades e departamentos dos Estados Partes e associados; abranger cursos de graduação e de pós-graduação; ter processo de seleção de docentes, estudantes, pesquisadores e gestores aberto a cidadãos do bloco; trabalhar prioritariamente os eixos temáticos: de História, geografia e cultura regionais / Educação / Ciência, tecnologia e inovação / Estado e gestão pública / Saúde pública e meio ambiente.

No período de 2005/2007, o Mecanismo Experimental de Credenciamento (MEXA) foi concluído e transformado em sistema regional de credenciamento permanente. Na etapa experimental credenciou por 5 anos 27 cursos de seis países áreas de Agronomia, Engenharia e

Medicina (6 da Argentina; 6 do Brasil; 5 da Bolívia; 5 do Paraguai; e 5 do Uruguai). Em 2007 foi aprovada a inclusão de quatro novos cursos a serem credenciados: Enfermagem / Odontologia / Veterinária / Arquitetura e expandido o programa “MARCA” (novos cursos), sendo que em 2007 foi permitida a mobilidade de 70 estudantes da região.

Nesse período o Brasil lançou e financiou programa de mobilidade para docentes curta duração (30 em 2007 e 80 em 2008), com AR e VE co-financiando. Também foi lançada a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e o Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) Fundo de Convergência Estrutural Fundo Educacional do MERCOSUL.

Tivemos também a decisão do CMC 24/05, a qual regulamenta o Fundo de Convergência, destinado a:

- 1) financiar programas para promover a convergência estrutural;
- 2) desenvolver a competitividade;
- 3) promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas
- 4) Apoiar o funcionamento de estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. Tal fundo constituiu-se no montante de US\$ 100 milhões de dólares anuais para financiamento de projetos de integração: o Brasil deposita US\$ 70 milhões e tem direito a financiar projetos no valor de US\$ 10 milhões; a Argentina deposita US\$ 27 milhões – projetos valor de US\$ 10 milhões; o Uruguai deposita US\$ 3 milhões - projetos no valor de US\$ 32 milhões; o Paraguai deposita US\$ 1 milhão - projetos no valor de US\$ 48 milhões. O Brasil ainda não internalizou a normativa que cria o FEM.

Nos anos de 2007 e 2008, tivemos as seguintes ações: a implementação da UNILA e IMEA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). O Projeto de Lei 2878/2008, ainda em

tramitação – sede em Foz do Iguaçu, PR – prevê cursos em áreas de interesse mútuo, com ênfase na exploração de recursos naturais e biodiversidades transfronteiriças, estudos sociais e lingüísticos regionais e relações internacionais, cuja meta é beneficiar 10 mil estudantes de graduação, mestrado e doutorado, com proposta de compor o quadro com 500 docentes dos países da região (permanentes e visitantes).

Há a previsão da criação do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) no Parque Tecnológico de Itaipu, PR, com o objetivo de desenvolver programas de doutorado e pós-doutorado e pesquisas interdisciplinares compartilhadas com universidades sul-americanas com foco em questões estratégicas para a integração.

O foco será o intercâmbio acadêmico e a cooperação com instituições da região, a começar na Tríplice Fronteira. Os Ministros de Educação assinaram, em novembro de 2007, em Montevideu, o “Memorando de entendimento sobre a criação e implementação de um sistema de credenciamento de cursos universitários para o reconhecimento regional da qualidade acadêmica das respectivas titulações no Mercosul e Estados Associados” (ARCU-SUR).

Foi também aprovado em 30/6/2008, na XXXV Reunião do Conselho do Mercado Comum e por meio do Documento MERCOSUL/CMC/DEC. N° 17/08 o ARCU-SUR, o qual integra o Plano de Ação 2006 – 2010 do SEM e possui como Foco a promoção do reconhecimento recíproco de títulos de graduação universitária, prevê novo prazo de vigência do credenciamento - 6 anos. Os credenciamentos outorgados pelo MEXA tiveram sua validade reafirmada.

No 4º Plano de Ação, que tem o período de 2006/2010, merece destaque o Acordo firmado em 2006 sobre a gratuidade de vistos para estudantes e docentes dos Estados Partes, com vistos de residência para cursar graduação ou pós-graduação e cursos secundários no âmbito

programas de intercâmbio e atividades docentes ou de pesquisa. São resultados esperados em 2010 com a implementação do 4º Plano:

1. Contribuir para a integração regional acordando e executando políticas educativas que promovam cidadania regional, cultura de paz e 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 o melhoramento dos sistemas educativos.
4. Impulsionar e fortalecer programas de mobilidade de estudantes, docentes, pesquisadores, gestores, dirigentes e profissionais.
5. Consertar políticas que articulem a educação com o processo de Integração do Mercosul. (SGT 10 e RECYT) Situação do ARCU-SUR em 2009/2010. Entrará em vigor trinta (30) dias depois do depósito do instrumento de ratificação pelo quarto Estado Parte do MERCOSUL.

Também em 2009 os países cumpriram as agendas do processo de acreditação para os cursos de Arquitetura e Agronomia, que incluem processo de auto-avaliação do curso e visita de avaliação externa, e iniciaram esse processo para cursos de enfermagem e veterinária.

Destacamos ainda que em 24 e 25 de março de 2009, na cidade de Assunção, no Paraguai, aconteceu a 24ª Reunião da Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior do Setor Educacional do Mercosul, com as presenças das delegações da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, onde foram abordados os seguintes temas, de acordo com a agenda avençada: Conferência Regional de Educação Superior, Seminário Regional “Sistemas de Acreditação de Cursos de pós-Graduação no Mercosul”, Projeto de Apoio da União Européia para o Programa de Mobilidade do Mercosul, Programa de Mobilidade de Curta Duração,



Acordo de Admissão de Títulos de Graduação Universitária para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul.

Em 2010, está prevista a participação desse processo também para os cursos de engenharia, medicina e odontologia. Nesse primeiro ciclo de creditações, o Sistema ARCU-SUL estipulou que o total de creditações de cada área é 50, divididos entre os países participantes. A partir desse acordo o Brasil pode acreditar até 20 cursos por área.<sup>68</sup>

Cumprе ressaltar que para a verdadeira integração educacional entre os países do MERCOSUL, é irremediavelmente necessário a incursão no estudo da história de cada país membro, bem como o estímulo à aprendizagem dos idiomas oficiais. Nesse sentido, o Setor Educacional do MERCOSUL conta com um grupo de trabalho de Políticas Lingüísticas, com o objetivo de identificar ações prioritárias com vista à difusão do idioma dos países membros.

A sensibilização social para a integração é considerada, sem dúvida alguma, o ponto chave para o sucesso do MERCOSUL. É o cimento que dará consistência e solidez ao Bloco. Sendo assim, os Ministérios da Educação de cada país têm empreendido esforços nesse sentido, seja por meio da publicação em debates e mesas redondas, seja pelas discussões curriculares sobre o ensino de História, Geografia, Português e Espanhol.

Cabe ainda destacar que todos esses avanços logrados no campo da cooperação intergovernamental são apenas uma parte da integração que se pretende alcançar.

A função dos Ministérios da Educação dos países membros nada mais é do que articuladora e de fomento.

---

<sup>68</sup> <http://www.ceinter.com.br/artigo/14-INTEGRACAO-EDUCACIONAL-Educacao-Superior-e-Legislacao-do-Mercosul-.htm>, acesso em 24/04/10

A integração real efetiva no plano educacional só pode ser atingida com o apoio e o envolvimento dos governos locais, das instituições educacionais e, sobretudo, dos cidadãos do MERCOSUL.

## Conclusão

O tema proposto é muito relevante, dado que abarca temas que trazem implicações diretas em áreas sensíveis para a coletividade, quais sejam, o direito social da educação, mais especificamente a de nível superior, bem como as políticas públicas educacionais utilizadas nos países do MERCOSUL.

Em análise à história no tocante à educação superior nos mencionados países do Cone Sul, procedeu-se à análise das transformações desse direito social e restou nítido que as transformações na esfera econômica se devem à criação e funcionamento do bloco econômico, que evidenciou pontuais mudanças nos modos de produção e o perfil do novo trabalhador.

Na política, há questões preocupantes que envolvem a paulatina mudança comportamental dos países agrupados no bloco, quais sejam, a da redução de autonomia de governo e das organizações, bem como a imposição das políticas públicas externas. Todas essas transformações alcançam o campo ético e interferem na vida cotidiana de maneira sutil.

Desse modo, para enfrentar tal processo faz-se necessário o fortalecimento da educação escolar, bem como o reconhecimento que o

quadro de transformações sociais e o novo paradigma do processo produtivo implicam numa nova qualificação e requalificação profissional.

Em meio a todo o processo de consolidação dos direitos sociais no decorrer da história, dentre eles com o destaque para a educação superior, vemos que as políticas públicas são fundamentais para a realização e concretização desses direitos.

Destacamos ainda que tais direitos especificados no ordenamento jurídico dos Estados necessitam de alinhamento quando esses Estados se agrupam em blocos regionais. Resta evidente que os atuais blocos regionais existentes não se limitam mais às questões econômicas. Hoje, a sobrevivência dos blocos obriga os Estados membros a ter definido planos estratégicos principalmente no setor social, vez que a competitividade se consolida com profissionais qualificados para atuarem de modo efetivo no mercado comum.

Das várias benesses que uma integração regional pode proporcionar aos cidadãos dos países membros, não há dificuldade em se vislumbrar que a área social funciona efetivamente como meio de se fortalecer a integração no plano internacional, em decorrência do aprimoramento de troca de informações, tecnologia e conhecimento.

Assim, com a integração educacional, as instituições públicas e privadas de nível superior do MERCOSUL poderão fazer parte de uma rede de ensino com reconhecimento internacional, em razão da criação de um selo de qualidade para os cursos de graduação e pós-graduação.

Ressaltamos também que a formação de uma rede de educação além-fronteiras é uma das metas a serem alcançadas para a integração do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, em parceria com a

Venezuela, Chile e Bolívia, também nas diversas áreas do conhecimento, além do interesse puramente econômico.

Diferente de estabelecer uma padronização, a proposta do Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul (ArcuSul) tem como objetivo incentivar e garantir melhores condições para o intercâmbio cultural e alcançar um padrão de qualidade acadêmica semelhante entre os associados. Sabemos que o desenvolvimento regional envolve muito mais que boas relações comerciais. A educação e conseqüentemente o conhecimento são fundamentais neste processo integrativo.

Encampado no Brasil pelo Ministério da Educação (MEC), o projeto de acreditação prevê três etapas, todas ainda sem estimativa de prazo. Iniciada a formação da rede de universidades e faculdades credenciadas, na primeira fase, projeta-se a ampliação do intercâmbio científico entre alunos e professores dentro de toda a rede.

O passo seguinte será a possibilidade de os universitários ingressarem no curso de ensino superior em um país e concluí-lo em outro. O acesso seria facilitado gradativamente, na mesma velocidade em que a carga horária e a grade curricular dos cursos alcançassem a equivalência.

Por fim, com a implantação de grades curriculares semelhantes, a revalidação dos diplomas universitários tende a se tornar mais rápida, processo que em alguns casos leva anos para ser concluído.

Esta desburocratização tem como meta facilitar e proporcionar condições para que profissionais das mais diversas áreas possam atuar com igualdade em qualquer um dos países do bloco,

princípio que caracteriza um mercado comum de bens, serviços e mão-de-obra, a exemplo do que busca o Mercosul.

Mudança parecida ocorre na União Européia. A iniciativa, porém, visa à padronização do ensino em todas as etapas, um dos requisitos mais importantes para a efetivação da união política total prevista no tratado que estabeleceu o bloco. Em estágio avançado entre os países membros, o bloco busca a integração com países ainda não integrantes. A partir de 2010, por exemplo, os diplomas das universidades russas passarão a ser reconhecidos em toda a União Européia, com o Diploma Único de Estudos Superiores da Europa.

Com a certificação, serão beneficiados tanto os universitários como as próprias instituições de ensino. Universidades e faculdades credenciadas poderão contar com professores melhor qualificados e que atualmente, por não terem os diplomas de pós-graduação concluída no exterior reconhecidos no Brasil, acabam sendo desconsiderados na avaliação do quadro de docentes feita pelo próprio MEC.

Mas de tudo o que expusemos, é certo que a integração entre os sistemas educacionais do MERCOSUL ainda dá seus primeiros e tímidos passos. Vislumbramos as enormes dificuldades que estão por serem superadas, principalmente pela disparidade existente entre os sistemas educacionais de ensino superior.

Os países do MERCOSUL, apesar de todo o contexto ora explicitado, possuem potencial para assumirem a hegemonia educacional e alavancarem o real e efetivo desenvolvimento almejado pelos blocos regionais.

## Bibliografia

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. A Solução das Controvérsias na OMC. São Paulo: Atlas, 2008

ARANHA, Maria Lúcia Arruda. História da Educação. São Paulo: Moderna, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. A Nova Interpretação Constitucional. P. 3.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 526

BREUS, Thiago Lima. Políticas Públicas no Estado Constitucional. P. 219

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007. P. 619

CABRAL, Guilherme Perez. Integração Educacional no âmbito do ensino superior no MERCOSUL. <  
[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme\\_perez\\_cabral.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme_perez_cabral.pdf)>

CARAPETO, Naura Syria. A “difícil” mas não impossível “arte de administrar a educação: suas finalidades na contemporaneidade”. Disponível em <<http://www.utp.br/tuiuticienciaecultura/pdf>>

CARVALHO, Danilo. Impactos da internacionalização no ensino superior no Paraguai e a profissionalização do ensino superior. Disponível em < [http://www.investigalog.com/humanidades\\_y\\_ciencias\\_sociales/impactos-da-internacionalizacao-no-ensino-superior-do-paraguai-e-a-profissionalizacao-do-ensino-superior](http://www.investigalog.com/humanidades_y_ciencias_sociales/impactos-da-internacionalizacao-no-ensino-superior-do-paraguai-e-a-profissionalizacao-do-ensino-superior) >

CASTRO, Marta Luz Sisson de (et al). Sistemas e Instituições: repensando a teoria na prática. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

CHIMENTI, Ricardo Cunha (et al). Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 117

CLEVE, Clemerson Merlin. (Organizador). Direitos Humanos e Democracia. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CUNHA, Dirley da, Júnior. Curso de Direito Constitucional. Bahia: Juspodium, 2007. P. 695.

CUNHA, Luiz Antônio. Educação e Desenvolvimento Social no Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

DAL BOSCO, Maria Goretti. Discricionariiedade em Políticas Públicas. Curitiba: Juruá, 2007.

DELUIZ, Neise. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. < <http://www.senac.br/BTS/273/boltec273b.htm> >

DERANI, Cristiane. Globalização e Soberania. Curitiba: Juruá, 2004.

DIAS SOBRINHO, José. Dilemas da Educação Superior no Mundo Globalizado. Sociedade do Conhecimento ou Economia do Conhecimento? São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

FEITOSA, Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer. A Constituição Federal brasileira e o MERCOSUL. Disponível em < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2192> >

FIGUEIREDO, Ivanilda. Políticas Públicas e a Realização dos Direitos Sociais. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris: Ed., 2006, p. 165,166

FONTOURA, Jorge. O Avanço Constitucional Argentino e o Brasil. Disponível em < [http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf\\_146/r146-04.pdf](http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_146/r146-04.pdf) >

GUARESCHI, Pedrinho A. Mídia, Educação e Cidadania. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

KRATZ, Lúcia. Docência universitária: múltiplos olhares na compreensão desse universo. Goiânia: Kelps, 2009.

LAMBERT, Jean-Marie. Curso de Direito Internacional Público – o mundo global, volume I. Goiânia, Kelps, 2004.

MARQUES, Renato. Tratado de Bolonha. Disponível em < <http://www.universia.com.br/gestor/materia.jsp?materia=12054> >

PILLETTI, Nelson e PRAXEDES, Walter. Mercosul, competitividade e educação. < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300022&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300022&script=sci_arttext) >

RANGEL, Vicente Marota. Direito e Relações Internacionais.

RIBEIRO, Daniela Merengoti G. A política agrícola comum da Comunidade Europeia e seus efeitos no acordo do MERCOSUL e a CE. Disponível em < [www.estig.ipbeja.pt/ac\\_direito/DMPAC.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/ac_direito/DMPAC.pdf) >

SARFATI, Gilberto. Teorias das Relações Internacionais.



SIEGLER, J. M. B. O processo de internacionalização das instituições de ensino superior: um estudo de caso na Universidade Federal de Uberlândia. 2009. 265 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto.

SOARES, Cláudia Maria Paes de Carvalho Baena. Integração Nacional: Educação Superior e Legislação do MERCOSUL. <  
<http://www.ceinter.com.br/artigo/14-INTEGRACAO-EDUCACIONAL-Educacao-Superior-e-Legislacao-do-Mercosul-.htm> >

VESENTINI, José William. O Ensino da Geografia no Século XXI. Campinas, SP: Papirus, 2004.