

O DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR COMO DIMENSÃO DA CIDADANIA NO MERCOSUL

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN ESCOLAR COMO DIMENSIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL MERCOSUR

THE RIGHT TO SCHOOL EDUCATION AS A DIMENSION OF CITIZENSHIP IN MERCOSUR

Kellcia Rezende SOUZA¹
Maria Teresa Miceli KERBAUY²
Rosalina Dantas da SILVA³

RESUMO: A educação escolar é um direito humano e uma dimensão fundante da cidadania, uma vez que permite o usufruto de outros direitos, tais como: os sociais, civis e políticos. Trata-se, pois, de um componente básico dos direitos do homem. Assim sendo, investigar a proteção normativa do direito educacional constitui tarefa crucial para compreender, também, o estatuto de cidadania de um determinado país. Nesse sentido, o estudo objetiva analisar o ordenamento constitucional dos países membros (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) do Mercado Comum do Sul (Mercosul) considerando a garantia do direito à educação. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental com enfoque qualitativo. A fonte documental foi constituída pelas constituições vigentes dos países. Notamos que a carência de instrumentos jurídico-normativos existentes nas constituições podem minar avanços na efetividade do direito educacional e, principalmente, na consecução da cidadania como instrumento de integração regional.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania. Direito à educação. Internacionalização educacional. Mercosul.

RESUMEN: *La educación escolar es un derecho humano y una dimensión fundamental de la ciudadanía, ya que permite el disfrute de otros derechos, tales como: social, civil y político. Es, por lo tanto, un componente básico de los derechos humanos. Por lo tanto, investigar la protección normativa del derecho educativo es una tarea crucial para comprender, también, el estado de ciudadanía de un país determinado. En este sentido, el estudio tiene como objetivo analizar el orden constitucional de los países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) del Mercado Común del Sur (Mercosur) considerando la garantía del derecho a la educación. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica y*

¹ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados - MS - Brasil. Professora Adjunta da Faculdade de Educação. Doutorado em Educação Escolar (UNESP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8663-4615>. E-mail: kellcia@hotmail.com

² Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara - SP - Brasil: Professora da Faculdade de Ciências e Letras. Pós-Doutorado em Ciência Política (ICI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0622-1512>. E-mail: teresa.kerbauy@gmail.com

³ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados - MS - Brasil. Doutoranda em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2866-6854>. E-mail: RosalinaSilva@ufgd.edu.br

documental con un enfoque cualitativo. La fuente documental estuvo constituida por las constituciones actuales de los países. Observamos que la falta de instrumentos legales y normativos existentes en las constituciones puede socavar los avances en la efectividad del derecho educativo y, principalmente, en el logro de la ciudadanía como instrumento de integración regional.

PALABRAS CLAVE: *Ciudadanía. Derecho a la educación. Internacionalización educativa. Mercosur.*

ABSTRACT: *School education is a human right and a fundamental dimension of citizenship, since it allows the enjoyment of other rights, such as: social, civil and political. It is, therefore, a basic component of human rights. Therefore, investigating the normative protection of educational law is a crucial task to understand, also, the citizenship status of a given country. In this sense, the study aims to analyze the constitutional order of the member countries (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and Venezuela) of the Southern Common Market (Mercosur) considering the guarantee of the right to education. For this, a bibliographic and documentary research was carried out with a qualitative approach. The documentary source was made up of the current constitutions of the countries. We note that the lack of existing legal and regulatory instruments in the constitutions may undermine progress in the effectiveness of educational law and, mainly, in achieving citizenship as an instrument of regional integration.*

KEYWORDS: *Citizenship. Education rights. Educational internationalization. Mercosur.*

Introdução

O contexto mundial, ao longo dos últimos anos, vem se caracterizando por transformações econômicas, sociais e políticas. Essa dinâmica, decorrente do processo de globalização, tem imposto uma reconfiguração nas relações estabelecidas entre os países, estimulando, desse modo, a criação de blocos regionais com o intuito de assegurar o fortalecimento da inserção geopolítica e econômica da nova ordem mundial.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco regional composto por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, foi criado em 1991 a partir dessa realidade. Trata-se de uma iniciativa que buscou responder as demandas decorrentes da nova ordem internacional. Nessa direção, o processo de integração do referido bloco dependerá do grau de desenvolvimento de políticas públicas que garantam um sistema de proteção aos direitos sociais, dentre eles, o educacional, já que, historicamente, tais países são vulneráveis às alterações no plano econômico sub e supranacional (SOUZA, 2017).

Ainda que o Mercosul tenha sido originado, prioritariamente, para atender interesses do setor econômico e comercial, tem incorporado, desde o início, outros setores que possuem

estrita relação com o desenvolvimento político, econômico e social dos Estados que o integram, dentre eles, a educação. Denota-se, portanto, que o ingresso da educação na agenda do bloco demonstra uma tentativa de assegurar entre os países, o desenvolvimento econômico com a justiça social.

Nesse viés, o presente trabalho tem como objetivo analisar o direito à educação a como instrumento de cidadania nos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela). A fim de propiciar o alcance do objetivo proposto foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental com enfoque qualitativo. A fonte documental se constituiu das Constituições vigentes dos respectivos países.

A educação enquanto um direito humano está associada a concepção de igualdade e dignidade que, por sua vez, são estatutos da cidadania. Para Cury (2002), a educação é uma dimensão fundante da cidadania, pressuposto indispensável para as políticas que visam assegurar justiça social.

Direito humano à educação

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

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

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

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

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

O direito à educação, juridicamente, é reconhecido no cenário internacional, tendo como principal marco, no contexto contemporâneo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seus trinta artigos, registra os direitos considerados humanos, dentre eles, o educacional. O documento proclama a educação como um instrumento promotor de conquistas progressivas comuns para todos os povos e nações e, portanto, deve ser protegido pelo ordenamento tanto de âmbito nacional, quanto de âmbito internacional (SOUZA, 2017).

O direito à educação, reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi reafirmado em 1959 na Declaração Universal dos Direitos das Crianças. Nesse documento, foram estabelecidos dez princípios que visam o desenvolvimento da infância. A Declaração dos Direitos da Criança específica, no plano normativo, que a criança é um sujeito detentor de direitos. O documento objetivou, a partir da definição de princípios, nortear a ação dos Estados, pais e sociedade na consecução de uma infância em melhores condições. O texto ressalta a finalidade da educação nesse processo. Com efeito, a referida Declaração não dispõe de força vinculante típica dos tratados internacionais, servindo como diretriz para a atuação dos Estados (BABINSKI, 2010).

Diferentemente da Declaração de 1959, que possuía caráter de recomendação, a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 reafirma a tutela de direitos das crianças e dispõe das garantias de um tratado internacional, por possuir o atributo de prever condutas obrigatórias para os Estados signatários e a sua responsabilização com os direitos pactuados. A Convenção de 1989 inova ao reconhecer à criança todos os direitos e todas as liberdades inscritas na Declaração dos Direitos Humanos (SOUZA, 2017).

Após a normatização desses documentos no âmbito internacional, inicia-se a partir da década de 1990, as Conferências Mundiais sobre Educação para Todos promovida pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), agência especializada da ONU (Organização das Nações Unidas). Essas conferências passaram a ter realização regular e as deliberações desencadeadas nesse espaço de debate resultaram em três

Declarações Mundiais de Educação para Todos, a de Jomtien (1990), Dakar (2000) e Incheon (2015).

Esses documentos configurem-se como marcos históricos de regulação internacional e sinalizam uma tentativa de compromisso entre os países signatários em reverter o panorama da não efetivação universal do direito à educação. A normatização do direito internacional público, a partir da assinatura de protocolos de intenções, declarações, pactos, acordos firmados no âmbito internacional e criação de órgãos especializados concernentes ao acompanhamento da garantia efetiva do direito à educação, registra um importante avanço na perspectiva de reforçar o anúncio dos direitos da pessoa humana à educação (STOCO, 2013).

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

Sua positivação está relacionada ao objetivo de garantir a dignidade humana, mediante o pleno desenvolvimento do homem no contexto social, político e cultural. Assim sendo, a educação não é somente um direito, mas também um bem e uma responsabilidade social como um todo. No mais, é essencial para a consolidação do processo de afirmação dos direitos humanos sob a feição integral, indivisível e interdependente (SOUZA, 2017).

Os documentos normatizados no plano internacional advogam para um espírito valorativo do conceito da educação enquanto um direito humano inalienável, indivisível, inter-relacionado e interdependente. As proposições dos textos remetem a uma linha de “[...] princípios educacionais que são constitutivos de uma visão social de educação que se pretende partilhada como ideal da condição humana” (STOCO, 2013).

Direito à educação nos países do Mercosul

Objetivamos evidenciar o direito à educação nas Constituintes dos países membros do Mercosul, por se tratar da lei fundamental e suprema de um Estado que, além de normatizar sua estruturação, a formação dos poderes públicos e as formas de governo, distribuem competências, direitos e deveres dos cidadãos. Nessa vertente, procuramos focar na análise, o resguardo da obrigatoriedade e gratuidade nas respectivas Constituições, pois consistem em pilares a garantia do direito à educação.

A Constituição Nacional da Argentina foi sancionada em 1853, no entanto, ocorreram sucessivas reformas nos anos de 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994. A constituinte trata do direito à educação no artigo n. 14, no âmbito dos direitos civis, conferindo a todos os habitantes o gozo do direito de ensinar e aprender (ARGENTINA, 1994).

Apesar de não assegurar a obrigatoriedade e a gratuidade da educação, a Carta Magna da Argentina delega no artigo n. 75, ao poder legislativo do país, a responsabilidade pela organização da educação, conforme as peculiaridades locais, de forma a garantir a gratuidade e a equidade, deixando de contemplar a obrigatoriedade.

A Constituição do Paraguai, promulgada em 1992, versa sobre o direito à educação em seu capítulo VII, intitulado *De La Educación y De La Cultura*, aponta no artigo 73 que a educação deve ser considerada como um processo de formação cultural, a ser desenvolvido ao longo da vida do indivíduo. O artigo 74 dispõe sobre o direito de aprender e a liberdade de ensinar. *Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna* (PARAGUAI, 1992).

No artigo n. 75, o texto constitucional salienta que o exercício do direito à educação é responsabilidade da sociedade e recai em particular à família, aos municípios e ao Estado. Quanto à obrigatoriedade e gratuidade do ensino, a Carta Magna expõe no artigo 76 – *De las obligaciones del Estado: La educación escolar básica es obligatoria. Em las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuária, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica* (PARAGUAI, 1992).

A Carta Magna paraguaia prevê a obrigatoriedade da educação escolar básica, que deverá ser oferecida gratuitamente pelos estabelecimentos públicos. A Constituição do Uruguai é datada de 1967, e trata do direito à educação em seu capítulo II, artigo n. 68 é garantida a liberdade de ensino - *Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros e instituciones que desee*. O artigo n. 70 aponta sobre a obrigatoriedade: *Son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica. La ley proveerá lo necesario para la efectividad de estas disposiciones* (URUGUAI, 1967).

Observa-se que, diferentemente das demais constituições, a Constituição uruguaia amplia consideravelmente o bojo da educação obrigatória, ao estabelecer, em seu artigo n. 70, a obrigatoriedade do ensino primário, ensino médio, agrário ou industrial.

No que refere-se a gratuidade, o artigo n. 71 determina como *utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares* (URUGUAI, 1967).

Souza (2017) pondera que a carta magna Uruguai, assim como a da Argentina, fixa disposições genéricas concernentes à garantia do direito a educação, dependendo da expedição de leis específicas relativas à proteção desse direito.

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela data de 1999, e assegura em seu preâmbulo que o Estado de direito deve garantir, para as gerações presentes e futuras, o direito social à vida, ao trabalho, à cultura, à educação, à justiça social e à igualdade.

O artigo n. 102 dispõe sobre o direito a educação como um direito humano e um dever social fundamental e democrático, sendo gratuito e obrigatório. O Estado deve assumi-lo como função irrevogável de maior interesse em todos os níveis e modalidades, e como um instrumento de servir a sociedade científica, tecnológica e humanística. A educação, segundo a Carta Magna Venezuelana, consiste em um serviço público.

No artigo n. 103 é destacado o direito a educação integral, de qualidade, permanente e igualitária, assim como a obrigatoriedade da educação em todos os seus níveis de ensino. *Toda persona tiene derecho a una educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones. La educación es obligatoria en todos sus niveles, desde el maternal hasta el nivel medio diversificado* (VENEZUELA, 1999).

A Venezuela define a educação enquanto direito social, além disso, a constituinte apresenta claramente os requisitos de gratuidade e obrigatoriedade como primordiais para a garantia deste direito.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegurou, em seu artigo n. 6, a educação como um direito social. Especificamente sobre esse direito foram incluídos nove artigos, nos quais se encontram explícitos uma série de aspectos que envolvem a sua concretização. No artigo 205 consta que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família.

O artigo 206 estabelece os princípios que fundamentam a oferta do ensino no país, quais sejam: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber [...] IV - gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais. O artigo 208 apresenta especificamente o direito à Educação, que será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória

e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, assegurado inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria⁴ (BRASIL, 1988).

Os parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 208 definem ainda que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. A educação, na Constituição Federal de 1988, foi concebida como obrigatória e gratuita e, quando ofertada pelos poderes públicos, tornou-se um direito público subjetivo, pelo qual o indivíduo possui uma esfera de ação inviolável, na qual o poder público não pode penetrar.

A obrigatoriedade e a gratuidade da educação no Brasil sofreram diversas alterações ao longo dos últimos vinte anos, por meio de revisões no texto constitucional, dentre elas: a ampliação da escolarização obrigatória. Enquanto o texto original previa educação obrigatória e gratuita destinada ao Ensino Fundamental, que compreendia crianças entre sete e quatorze anos, a Emenda Constitucional n. 59/2009 estabeleceu a idade de quatro a dezessete anos (SOUZA, 2017).

Identificamos que, com exceção da Argentina, todos os demais países mercosulinos asseguram no texto constitucional a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica enquanto direito. Conquanto, ainda que a Constituição Argentina não apresente referências sobre obrigatoriedade e gratuidade da educação, conforme Babinski (2010), estes elementos estão garantidos na legislação infraconstitucional desse país.

Quanto a essa realidade, o autor adverte que embora seja eficaz a norma infraconstitucional no atendimento ao “intuito de tutela destes direitos, o fato de não constarem expressamente de um rol constitucional enfraquece a proteção jurídica dispensada” (BABINSKI, 2010, p. 65).

Considerações finais

O Mercosul, criado com o intuito de fortalecer a economia regional dos países que o constituem, ao institucionalizar o Setor Educacional do Mercosul, para definir estratégias e propor metas aos sistemas educacionais dos países que o compõe, expressa claramente seu entendimento de conceber a educação como área crucial na promoção de uma integração regional. No entanto, sua efetivação esbarra em limites, dentre eles: a garantia do direito à educação entre os países que compõe o bloco.

⁴ Redação dada pela Emenda Constitucional n. 59 de 2009.

Ao analisar as constituições dos países, identificamos que a brasileira, paraguaia e venezuelana tratam do direito à educação de forma mais específica, contrastando com as do Uruguai e da Argentina. Garantir na carta magna um locus maior ao direito à educação representa um avanço significativo na sua proteção jurídica.

A constituição brasileira é a única que reconhece o direito à educação de forma diferente das demais constituintes mercosulinas, com características dos direitos da personalidade, quando a assegura como pública e subjetiva, dotada de proteção civil, porém, não deixando de ser um direito social. Certamente é a grande inovação do modelo constitucional brasileiro em relação ao direito à educação.

Embora as constituintes dos países membros do Mercosul tenham pontos em comum, possuem também assimetrias que refletem a garantia do direito à educação nesses países. Dentre os pontos dissonantes é oportuno apontar a diferença com relação a utilização do ordenamento legal da constituinte. Enquanto o Brasil apresenta um alto índice do mecanismo de emendas constitucionais, os demais países do Bloco promoveram pouquíssimas revisões na redação constitucional. O Uruguai, por exemplo, se valeu de plebiscitos para esta finalidade.

Evidenciamos que as limitações existentes nos textos constitucionais, no que tange a garantia do direito à educação em alguns países do Mercosul, pode minar avanços na direção da efetividade do direito educacional, assim como, na consecução do usufruto da cidadania.

O presente estudo buscou contribuir para o fortalecimento de um campo de investigação – ainda em processo tímido de consolidação – referente às ações educacionais do Mercosul, no qual estão inseridas análises concernentes à implantação de políticas educacionais de proporção internacional, visando a garantia do direito à educação como instrumento de cidadania. Trata-se, principalmente, de trazer as políticas públicas educacionais no âmbito do continente, em especial da América do Sul, para o centro da cena dos debates educacionais como instrumento de desenvolvimento inclusivo dos países da região.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constitución Nacional da Argentina**. Buenos Aires: Senado de La Nación Argentina, 1994.

BABINSKI, D. B. de O. **O direito à educação básica no âmbito do Mercosul: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional**. 2010. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BENEVIDES, M. V. Direitos humanos: desafios para o século XXI. *In*: SILVEIRA, R. M. G. *et al.* **Educação em Direitos Humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007. p. 335-350.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 23, n. 3, p. 483-495, 2007.

PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay**. Assunción, 1992.

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

STOCO, S. Educação como direito de todos: construindo um sistema nacional de indicadores em direitos humanos. *In*: REUNIÃO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 36., 2013, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia, 2013.

URUGUAI. **Constitucion de La Republica com las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989**, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996. Montividéu, 1967.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, 1999.

Como referenciar este artigo

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M.; SILVA, R. D. da. O direito à educação escolar como dimensão da cidadania no Mercosul. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. esp. 1, p. 737-746, ago. 2020. e-ISSN:1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24iesp1.13782>

Submetido em: 20/02/2020

Revisões requeridas: 30/04/2020

Aprovado em: 28/06/2020

Publicado em: 01/08/2020