

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

EVANDRO MARCELINO MARTINS

EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA REGIONAL NO MERCOSUL: INTEGRAÇÃO
EDUCACIONAL PARA ALÉM DA ECONÔMICA

CAMPINAS

2023

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS HUMANAS, JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO

EVANDRO MARCELINO MARTINS

EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA REGIONAL NO MERCOSUL: INTEGRAÇÃO
EDUCACIONAL PARA ALÉM DA ECONÔMICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Humanos e
Desenvolvimento Social

Linha de Pesquisa: Cooperação Internacional
e Direitos Humanos

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Perez Cabral

CAMPINAS

2023

Ficha catalográfica elaborada por Adriane Elane Borges de Carvalho CRB 8/9313
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

37.014.1 Martins, Evandro Marcelino
M386e

Educação para cidadania regional no Mercosul: integração educacional para além da econômica / Evandro Marcelino Martins. - Campinas: PUC-Campinas, 2023.

94 f.

Orientador: Guilherme Perez Cabral .

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Direito à Educação . 2. Mercosul - Neoliberalismo. 3. Direitos humanos. I. Cabral , Guilherme Perez. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

23. ed. CDU 37.014.1

EVANDRO MARCELINO MARTINS
EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA REGIONAL NO
MERCOSUL: INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL PARA
ALÉM DA ECONÔMICA

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

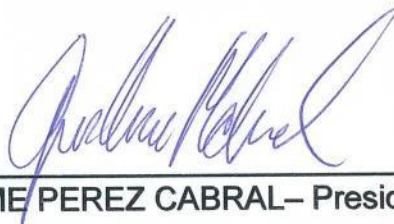
APROVADO: 28 de fevereiro de 2023.



DRA. ALIANDRA RAQUEL LAZZARI BARLETE (UNIVERSITY OF EDINBU)



DR. PEDRO PULZATTO PERUZZO (PUC-CAMPINAS)



DR. GUILHERME PEREZ CABRAL – Presidente (PUC-CAMPINAS)

O presente trabalho foi realizado com apoio da
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código
de Financiamento 001.

AGRADECIMENTOS

Quando tomei a decisão de me candidatar ao Mestrado em Direito da PUC-Campinas, algumas incertezas surgiram; A primeira delas, o fato de me inserir em uma Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito sendo bacharel em Relações Internacionais. No entanto, a linha de pesquisa em Cooperação Internacional e Direitos Humanos foi uma grata surpresa por englobar tantos assuntos de meu interesse como internacionalista e poder conciliar o estudo do Direito dentro da minha área de conhecimento e formação.

A segunda incerteza surgiu ao conhecer os colegas do programa, os quais, a grande maioria, já havia passado por alguma experiência prévia em pesquisa, além de serem profissionais extremamente qualificados na área do Direito. Minha formação em Relações Internacionais teve foco em preparação ao mercado, o que nunca me fez procurar adentrar a seara da pesquisa acadêmica. Havendo me graduado 8 anos anteriores ao mestrado, até então meu contato com a academia era nenhum. Assim, surgiu um terreno fértil para a famosa “síndrome do impostor” que me assombrou ao longo de toda a jornada, me fazendo questionar minha capacidade de estar ali e me provocando a abrir mão desse sonho que havia recém adquirido.

Outro desafio foi iniciar os estudos remotamente, pois estávamos em meio a uma pandemia, ou seja, sem contato presencial com professores e colegas. Embora meu trabalho seja sempre em frente a um computador, a falta do contato com o corpo docente e discente no ambiente acadêmico me fez sentir distante da realidade e não ter a real dimensão do que esse projeto significava e de sua grandiosidade.

Por último, o desafio de conciliar uma pesquisa tão complexa com o cotidiano do trabalho profissional que me exige uma dedicação bastante intensa e, muitas vezes, com dificuldade em equilibrar essa dedicação, pendendo ora mais para um lado e ora para outro.

Após o início do programa, ainda estudando à distância, percebi que algo intensificava os desafios acima descritos e, muito possivelmente, o período de isolamento trouxe à tona algo que sempre esteve presente, embora silenciosamente. Ao buscar ajuda para entender o que acontecia comigo obtive um diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista (TEA) que tinha como comorbidade o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). Levei um tempo considerável para assimilar tal informação e buscar os tratamentos adequados, o que me prejudicou de certa forma em vários aspectos, incluindo o acadêmico.

Destacados os desafios e incertezas, que pareciam propositalmente pôr à prova minha vontade e perseverança, lembrei-me, como espiritualista que sou, das mensagens transmitidas

por meus guias espirituais sobre ter fé, não apenas na espiritualidade, mas ter fé em mim mesmo. Assim, perseverei e segui com este trabalho entrando e saindo das crises existenciais e questionamentos quanto à minha capacidade, me apegando à paixão pelo conhecimento e, sobretudo, pela nova visão de mundo que este projeto descortinou diante de mim.

Assim, agradeço, primeiramente, à Consciência Universal a qual chamo de *Deus de Minha Compreensão*, que se faz presente em mim e em todos aqueles que, de uma forma ou de outra, puderam contribuir com minha jornada até aqui, em especial meus pais Rubens e Elisete, minha avó Claudete e meu esposo Leonardo.

Deixo nestas páginas também um agradecimento à toda a equipe do Programa de Pós-Graduação em Direito, sobretudo na pessoa de meu orientador, Prof. Dr. Guilherme Perez Cabral, que contribuiu grandemente para o desenvolvimento dessa pesquisa. Ao longo desses anos, ainda que muitas vezes sem perceber, me apoiou em nossas conversas, me fazendo acreditar em mim e neste projeto quando tudo me parecia nebuloso. Muitas vezes chegava para nossas orientações completamente desacreditado, buscando não transparecer e, ao fim de nossas conversas, as perspectivas se abriam com uma espantosa facilidade.

Agradeço também aos colegas do PPGD, com os quais iniciamos um relacionamento à distância, em razão da pandemia, porém, ainda que por um breve semestre, pudemos desfrutar da companhia física uns dos outros. O apoio encontrado entre os colegas foi fundamental para o desenvolvimento desse trabalho intrinsecamente solitário e que o período de isolamento imposto pela pandemia o tornou ainda mais. Mesmo remotamente, pudemos nos apoiar e perceber que, por mais que parecesse, não estávamos sozinhos. Destaco em especial a amizade com a Maluma que, devido à afinidade de nossos temas e do nosso orientador em comum, pudemos nos apoiar e contribuir mutuamente para o desenvolvimento dos nossos trabalhos.

Por último, mas não menos importante, devo também agradecer à equipe do Departamento de Relações Externas da PUC-Campinas, meu local de trabalho, pelo apoio e pela torcida. Em especial, agradeço aos coordenadores de ambas as gestões, durante as quais estive em execução deste trabalho, a Profa. Dra. Silvia Regina Machado de Campos e o Prof. Me. Carlos Eduardo Pizzolatto que, como acadêmicos, me concederam apoio e, quando necessário, compreensão, reconhecendo a importância desse processo para o desenvolvimento da minha carreira.

RESUMO

A presente pesquisa tem como tema o direito à educação básica no âmbito do Setor Educacional do Mercosul. Objetiva identificar se, no processo de integração regional, a educação assume uma configuração fundamentalmente neoliberal, presente no sistema da Organização Mundial do Comércio (OMC), no Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS) ou abre-se – e em que medida – à perspectiva de direito fundamental. A pesquisa é realizada a partir da análise da bibliografia já existente sobre a matéria, bem como dos documentos exarados nos âmbitos internacional e interamericano, sobretudo do Mercosul. Chega-se, assim, à conclusão de que a educação, ainda que inserida em um contexto mercadológico, abre-se à perspectiva de direito humano fundamental, ao passo que se busca no Mercosul uma integração ampliada, que transcenda os alicerces comerciais sobre os quais fora construído. Assim, ao se contemplar as questões sociais da integração como fatores relevantes ao desenvolvimento econômico, a educação acaba por atender às demandas de mercado sem deixar de cumprir determinados aspectos de sua condição intrínseca de direito fundamental formando cidadãos.

Palavras-chave: Educação; Mercosul; Neoliberalismo; Direitos Humanos; Integração Regional; Direito à Educação

ABSTRACT

The research hereby regards the right to basic education in the Mercosur's Educational Sector. It aims to identify if, in the regional integration process, education takes on the fundamentally neoliberal configuration, existing on the World Trade Organization (WTO) system, by the means of the General Agreement on Trade and Services (GATS), or it is open – and to what extent – to the perspective of a fundamental right. The research is made upon an analysis of the existing bibliography about the subject, as well as the documents issued on the international and Interamerican scope, especially Mercosur's, under the light of authors such as Christian Laval, István Mészáros and Ellen Wood. Thus, the conclusion reached is that, even though education is inserted in a market context, it is open to a fundamental right perspective, whereas Mercosur aims a broadened integration, that transcends the commercial cornerstones upon which it was built. Hence, as education covers integration's social issues as relevant factors to economic development, it also meets market demand without leaving behind some aspects of its intrinsic status of a fundamental right developing citizens.

Keywords: Education; Mercosur; Neoliberalism; Human Rights; Regional Integration; Right to Education.

RESUMEN

La presente investigación se centra en el derecho a la educación básica en el ámbito del Sector Educativo del Mercosur. Objetiva identificar si, en el proceso de integración regional, la educación asume una configuración fundamentalmente neoliberal, presente en el sistema de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a través del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) o se abre – y en qué medida – a la perspectiva de un derecho fundamental. La investigación se basa en el análisis de la bibliografía existente sobre el tema, a la luz de autores como Christian Laval, István Mészáros y Ellen Wood. De este modo, se llega a la conclusión que la educación, aunque inserta en un contexto de mercado, se abre a la perspectiva de derecho humano fundamental, mientras que en el Mercosur se busca una integración ampliada, que trascienda las bases comerciales sobre las que se ha construido el bloque. Así, al contemplar las cuestiones sociales de la integración como factores relevantes al desarrollo económico, la educación acaba respondiendo a las exigencias del mercado sin alejarse de ciertos aspectos de su condición intrínseca de derecho fundamental que forma a los ciudadanos.

Palabras clave: Educación; Mercosur; Neoliberalismo; Derechos Humanos; Integración Regional; Derecho a la Educación.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1.EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO NA AGENDA ECONÔMICA NEOLIBERAL DO SISTEMA OMC/GATS.....	21
1.1. Do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) à Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)	22
1.2 O processo de integração no âmbito do Sistema OMC/GATT.....	29
1.3 Integração regional latino-americana e o Mercosul.....	32
1.4 A Educação como serviço educacional no âmbito GATS/OMC.....	36
1.5 Educação à luz do Sistema OMC/GATS e a integração econômica regional no Mercosul.....	39
2.EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL PARA A PROMOÇÃO DA CIDADANIA REGIONAL	42
2.1 Educação no sistema internacional de direitos humanos.....	43
2.2 Educação para a cidadania.....	51
2.3 A integração educacional pelo Setor Educacional do Mercosul (SEM).....	54
2.4 Educação para cidadania no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos	64
3.EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA REGIONAL NO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL: INTEGRAÇÃO EDUCATIVA PARA ALÉM DA ECONÔMICA.....	67
3.1 A educação entre a agenda neoliberal e o DIDH.....	68
3.2 O Mercosul e o projeto de uma integração ampliada	73
3.3 Integração Educacional para a cidadania regional: O resgate da educação como direito fundamental no Mercosul	80
CONCLUSÃO	84
Referências bibliográficas	89

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se debruça sobre a configuração jurídica da educação para a cidadania regional no âmbito do processo de integração econômica promovido pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul), com especial enfoque na educação básica. Afere se, e como, ela pode ser utilizada como uma ferramenta de integração regional além da econômica, conforme previsto no ordenamento jurídico do bloco, especialmente no âmbito do Setor Educacional do Mercosul (SEM).

A educação é reconhecida como direito humano social pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), figurando como um dos principais tópicos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Ademais, uma série de outros documentos que balizam a proteção dos direitos humanos se reportam a esse texto, podendo seus conteúdos ser semelhantes ou complementares.

Um dos principais documentos nesse sentido é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) – no Brasil, promulgado pelo Decreto Federal no 592/1992 – particularmente em seu Art. 13, de acordo com o qual “a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais” e que deverá também “capacitar

todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”.

Quando se trata da educação básica, é estabelecida a obrigatoriedade e acessibilidade, de forma gratuita, pelo menos do ensino primário. Isso, de modo a atender as necessidades básicas de aprendizagem, conforme definido pela “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien, Tailândia, em 1990.

No Art. 1º da Declaração supracitada, estão abarcados tantos os instrumentos essenciais para a aprendizagem – como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo – quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que a pessoa possa “desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo”.

No cenário de globalização, em que se desenha a concepção de democracia “transnacional” – protagonizada por cidadãos cosmopolitas atentos aos desafios globais, para além das questões locais – a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) propõem a governança global, em matéria educacional, no sentido da educação para a cidadania global (UNESCO, 2012).

Esse apelo à educação para a cidadania global emerge a partir da necessidade de se conectar o local ao global nas dimensões política, social, cultural e econômica, assim, trazendo a perspectiva de uma cidadania ampliada. Ademais, deve também ser uma ferramenta de promoção da paz, respeito mútuo e cuidado ambiental, pois ela tem o poder de moldar um futuro sustentável (CABRAL, 2019, p. 174).

Sendo assim, os líderes mundiais e todos os envolvidos com a educação deveriam se unir com o objetivo de tornar a educação de qualidade disponível a todas as crianças, jovens e adultos para que pudessem realizar uma verdadeira transformação no mundo.

Nesse mesmo cenário de globalização, o qual inclui especialmente a educação como uma das protagonistas nesse novo mundo de fronteiras cada vez mais tênues, ela acaba por ser regulamentada no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), a qual realiza a regulamentação do comércio de serviços, por meio do GATS (General Agreement on Trade and Services – Acordo Geral para o Comércio e Serviços, em português). Portanto, possibilita

que a educação seja submetida às diversas cláusulas que regem as transações comerciais entre os países signatários.

A OMC surge em 1994, algum tempo após o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, como fruto das rodadas de negociações promovidas sob a égide do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em português) que, por sua vez, surgiu como uma convenção na Conferência de Genebra em 1947, e que passou a vigorar em 1948, com vistas a estabelecer princípios norteadores para as relações comerciais entre os Estados membros em um cenário pós 2ª Guerra Mundial (MELLO, 2004).

A inclusão da educação na agenda do GATS implica, além da retirada de barreiras ao livre-comércio, na inserção da educação num rol de serviços comercializáveis. Estes serviços acabam por ser submetidos aos imperativos de mercado no sistema capitalista, os quais, na visão de Wood (2005, p.11) são a competição, acumulação e maximização do lucro. Tais imperativos se manifestam ao passo que existe uma força de coerção nas relações de capital e trabalho exercidas pelo mercado que tornam obsoletas, neste caso, as forças políticas e militares. Essa força exercida pelo capitalismo não provém de uma influência direta sobre as relações de trabalho e de capital, mas sim ao se apropriar do sistema de operação do mercado (WOOD, 2005, p. 4).

Ao inserir a educação na esfera dos serviços comercializáveis, atende-se a uma agenda econômica neoliberal em que é forjada como algo monetariamente quantificável, assim como acontece em diversas outras esferas da vida sujeitas à lógica do capital (LAVAL, 2019, p. 17). Afinal, na sociedade de mercado, todos os aspectos de nossa vida acabam por ser moldados pela economia, submetidos aos imperativos de mercado (WOOD, 2005, p. 11).

Sob a premissa de que, ao se considerar a educação pelo viés econômico neoliberal, sujeita ao sistema OMC/GATS, limita-se o compromisso e o poder soberano dos Estados em relação ao direito social à educação, gratuita e de qualidade, nos termos do DIDH (MEC, 2005), acentuando-se assim, as desigualdades sociais e regionais cada vez mais.

Em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinam o Tratado de Assunção, o qual, dá origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) como organização de integração econômica regional, promulgado por meio do Decreto nº 350/1991, com o principal objetivo de realizar a constituição de um mercado comum, por meio de um tratado de integração precipuamente econômica.

O tratado surge sob a égide da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), constituída em 1980 por meio do Tratado de Montevideú, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), tendo por objetivo “promover o desenvolvimento econômico e social, harmônico e equilibrado, da região”, visando a longo prazo, ao “estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano”, conforme disposto em seu Artigo 1º.

Devido à lógica de mercado a qual se dedica, conforme exposto, o Tratado de Assunção não prevê em seu escopo qualquer tipo de proteção aos direitos humanos, limitando-se ao quadro jurídico-comercial, submetendo-se às relações internacionais pautadas pelo imperialismo capitalista.

Isso fica evidenciado ao passo que a criação de um mercado comum consiste basicamente em, conforme disposto no Art. 1º do Tratado de Assunção, “a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos” entre os Estados membros, o que é alcançado a partir da “eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercadorias”, bem como outras medidas que, porventura, pudessem limitar as transações comerciais.

No que concerne às relações comerciais com países externos ao bloco, adota-se então, política comercial comum, com a estipulação de tarifa externa comum, além da “coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais”. Ademais, os Estados-Partes também devem “coordenar políticas macroeconômicas e setoriais”, isto é, comércio exterior, políticas fiscais, cambiais etc. para “assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes”. Por fim, os países signatários devem harmonizar suas legislações em áreas pertinentes com vistas a fortalecer o processo de integração.

De todo modo, em vista de se tornar um bloco cada vez mais integrado, movido pelos ideais de uma identidade regional latino-americana, foram criados no Mercosul, no sustentáculo do Tratado de Assunção, setores que pudessem deliberar sobre temas sociais relevantes à integração regional em processo.

Para Salles, Ferreira e Dias (2021, p.59), o Tratado de Assunção apresenta uma preocupação com os efeitos sociais desta integração regional, ao passo que no seu preâmbulo expressa que o Mercosul “constitui condição fundamental para acelerar seus [dos Estados Partes] processos de desenvolvimento econômico com justiça social” e apresenta como objetivo a melhoria das condições de vida dos nacionais de seus Estados partes.

Nesse sentido, a educação é trazida para o debate no âmbito do Mercosul sobre a integração para além da esfera econômica. Embora, conforme supracitado, não seja mencionada no Tratado de Assunção, a educação esteve na pauta do Mercosul desde seu início, como se pode aferir através da Resolução nº 07/91 do CMC (Conselho do Mercado Comum) que criou a Reunião de Ministros da Educação (RNE), objetivando a coordenação de políticas educacionais nos Estados Partes (Art. 1º) e que vem dar a origem ao Setor Educacional do Mercosul (SEM) cuja missão se resume, atualmente, a:

Formar um espaço educacional comum, por meio da coordenação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. (MERCOSUL, 2006)

Sendo assim, a regulamentação do SEM indica a preocupação com uma integração ampliada, que transcenda a integração meramente econômica, especialmente ao atribuir à educação o protagonismo na formação de uma cidadania regional. Uma vez que dentro do próprio bloco existe uma diversidade cultural expressiva, através de uma integração regional, poderia ser fomentada uma identidade intercultural *mercosulina*.

Para a efetivação destes objetivos, foram elaborados planos de ação com vistas a promover a integração pelas vias educacionais, articulado com a integração do Mercosul, e a formação da cidadania regional: O Plano trienal para o Setor de Educação no contexto do Mercosul, que vigorou até junho de 1998, dando lugar posteriormente ao Plano Trienal 1998 – 2000, o qual foi sucedido pelo Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul para o período 2001 – 2005, e na sequência o Plano do Setor Educacional do Mercosul 2006 – 2010, o Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011 – 2015, o Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul até 2020, tendo a mais recente publicação abrangendo os anos entre 2021 e 2025.

Tais documentos reiteram a importância da formação de uma identidade de cidadania regional, respeito à diversidade cultural e à democracia. Ademais, ressaltam a educação de qualidade, o fortalecimento da mobilidade acadêmica como ferramenta de cooperação internacional e a articulação da Educação como processo de integração do Mercosul.

Por outro lado, esses documentos apresentam também preocupações de ordem econômico-comercial, conforme é possível perceber ao mencionar, por exemplo, no

planejamento para o triênio 1998-2000 o reconhecimento do valor intrínseco dos instrumentos de integração educacional para potencializar a integração econômica (MERCOSUL, 1997).

Nesse planejamento, reconhece que o poder de concorrência de um país ou bloco de países no mercado, movidos pela globalização da economia, segue-se orientado à qualidade dos recursos humanos, conhecimento, ciência e tecnologia que serão aplicados aos métodos de produção, deixando de lado a preocupação com disponibilidade de mão-de-obra barata e existência de recursos naturais.

O documento traz, entre seus componentes, as “Metas do Plano Trienal para o Ano 2000”, também intitulado “Compromisso de Brasília”. Nele, o aspecto mercadológico, correlacionado ao social, torna-se bastante evidente ao ser abordada a formação de recursos humanos, definindo-se áreas e instituições participantes de “cooperação científica e tecnológica prioritárias para o desenvolvimento socioeconômico da região”.

Estes aspectos mercadológicos que a educação passa a adquirir, referem-se à sujeição aos imperativos de mercado, conforme mencionado acima na visão de Wood, o que se retoma: competição, acumulação e maximização do lucro. Tem-se, portanto, uma educação mercantilizada, cuja finalidade deixa de ser a formação do cidadão e passa a ser a competição entre instituições, além de, com isso, também objetivar a obtenção de lucro e sua acumulação e maximização.

Também consolida neste plano uma rede para o “intercâmbio de informações, transferência de tecnologia e capacitação e atualização permanente de dirigentes, docentes e alunos da educação técnico-profissional”, o que torna mais clara a maneira como a educação se interpõe entre ambos os aspectos mercadológico e de direito humano fundamental, fortalecendo o debate acerca de seu papel em face à conjuntura acima exposta.

Nesse quadro, o objetivo da pesquisa é analisar se, e em que medida, a educação para a cidadania regional, em sua configuração jurídica sustentada pelo Setor Educacional do Mercosul (SEM), abre-se à configuração nos termos do direito humano fundamental, para além do aspecto mercadológico no âmbito do sistema OMC/GATS, possibilitando que os países signatários possam utilizar a educação como um instrumento para a manutenção e preservação cultural e incentivar a formação de uma cidadania latino-americana.

O problema teórico da pesquisa pode ser colocado, assim, na forma da seguinte pergunta: Considerando que o Mercosul fora criado sob a égide da integração econômica regional, o conteúdo jurídico da educação para a cidadania regional, propugnado pelo SEM

abre-se – e em que medida – à configuração nos termos do direito humano fundamental à educação, para além do aspecto econômico-comercial, no âmbito do sistema OMC/GATS?

A presente investigação, em termos metodológicos, desenvolve-se com a utilização da pesquisa documental e bibliográfica. Abrange, assim, a pesquisa documental legislativa internacional, com o levantamento e análise de tratados, declarações, recomendações e planos de ação e demais documentos normativos expedidos por organismos internacionais – sobretudo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e a Organização dos Estados Americanos – no que tange o conteúdo normativo a respeito do direito humano à educação no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

São analisados, ainda, acordos, entendimentos e demais documentos normativos expedidos na esfera do sistema OMC/GATS que versam sobre a educação, conferindo-lhe o tratamento de serviço sob sua égide, bem como tratados e demais documentos normativos expedidos no âmbito do Mercosul, com destaque para as resoluções do Conselho do Mercado Comum (CMC) com enfoque na perspectiva educacional do Mercosul.

Quanto à pesquisa bibliográfica, visa delimitar o estado da arte no que concerne à produção científica referente à matéria. Para tanto, utilizam-se os seguintes bancos de dados para a seleção dos artigos científicos: i) Scopus, que reúne resumos e citações de produções científicas que compreendem as áreas de ciências sociais e humanidades, com revisão por pares; ii) Web of Science, base multidisciplinar que contém os periódicos mais citados em suas respectivas áreas e; iii) Scientific Electronic Library On-Line (SciELO), base de dados integrada dos periódicos da rede Scielo, e inclui produções de autores de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Espanha, Portugal e Venezuela.

A fim de se ter uma ampla abrangência temporal da pesquisa, contempla-se todo o período desde a fundação do Mercosul, ademais dos documentos exarados no âmbito das organizações internacionais anteriores, relevantes à área da educação, ainda que anteriores à criação do bloco. Como descritores (palavras-chave) para a “busca por assunto”, são utilizados os seguintes termos/expressões nos idiomas português, espanhol e inglês: “Mercosul”, “Educação”, “OMC”, “GATS”, “direito à educação”, “Mercosul Educacional”, “Setor Educacional do Mercosul”, “cidadania”, “educação para a cidadania”, “integração regional”, “integração educacional” e “cidadania regional”.

Nos artigos encontrados busca-se encontrar a abrangência jurídica da educação pelo sistema OMC/GATS, assim como da integração regional e, mais precisamente, do Mercosul

dentro desse mesmo sistema. Ademais, busca-se como a educação está contemplada pelos instrumentos exarados nos âmbitos internacional e interamericano em matéria de direitos humanos, além de como, nesse contexto, a educação orienta-se à cidadania. Busca-se também quais normas e ações tomadas pelo Setor Educacional do Mercosul no sentido de propor uma educação direcionada à formação de uma cidadania regional.

Para a seleção das dissertações e teses, utilizam-se, como fonte de dados, o Portal de Periódicos da CAPES, além da biblioteca de teses e dissertações disponibilizada pela PUC-Campinas, contendo as obras produzidas pela comunidade acadêmica dessa instituição.

Em linhas gerais, a bibliografia se compõe de aproximadamente vinte artigos levantados tratando sobre os temas relevantes a essa pesquisa, como integração regional, educação geral e básica, bem como sobre sua inserção nos âmbitos do DIDH e na perspectiva econômica no âmbito do GATS. Ademais dos documentos pesquisados, sobretudo nos portais oficiais dos organismos internacionais relevantes e também os portais governamentais, tais como do Setor Educacional do Mercosul (<http://edu.mercosur.int/pt-BR/>); Organização das Nações Unidas (<https://brasil.un.org>); Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços do Governo Federal do Brasil (<http://mdic.gov.br>); Organização dos Estados Americanos (<https://www.oas.org>) e Instituto Social do Mercosul (<http://www.ismercosur.org>).

Para a consecução do objetivo proposto, o presente trabalho se desenvolve em três capítulos. No primeiro, intitulado “Educação como serviço na agenda econômica neoliberal do sistema OMC/GATS” traz a análise da educação, a partir do viés econômico neoliberal, como serviço comercializável, inscrito na lista de compromissos no âmbito do GATS/OMC. Aborda-se, nesta linha, a educação em perspectiva mercadológica, submetida aos imperativos econômicos capitalistas, como serviço educacional a ser “liberalizado”. Ademais, aborda-se o processo de integração regional e como ele se insere no sistema da OMC a fim de reconhecimento pela organização no escopo de uma integração econômica, e como o Mercosul é assim por ele abarcado. Assim, possibilita entender como a educação é inserida no processo de integração essencialmente econômico e comercial realizado pelo Mercosul.

O segundo capítulo, intitulado “Educação Como Direito Humano Fundamental para a Promoção Da Cidadania Regional”, delimita o conteúdo normativo da educação como um direito humano fundamental, no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, também no âmbito interamericano, aferindo especificamente sua configuração em vista da promoção da cidadania. Dentro desse escopo, identifica-se a que medida a educação está

aberta ao seu aspecto de direito fundamental e como pode ser orientada para a cidadania regional a qual o Mercosul aspira.

O terceiro capítulo, intitulado “Educação para a cidadania regional no Setor Educacional do Mercosul: integração educativa para além da econômica”, dedica-se, por fim, à análise da inserção da educação no âmbito do processo de integração regional do Mercosul, reconhecido e estimulado pelo sistema econômico-comercial neoliberal internacional (Sistema GATS/OMC). Afere sua configuração jurídica no âmbito do SEM, dentro de sua proposta de integração educativa para além da econômica, orientada à formação para a cidadania regional. Analisa, enfim, como essa proposta se alinha à preconizada pelo DIDH em matéria educacional.

Assim, como hipótese da pesquisa, argumenta-se que, mesmo alinhado ao processo de integração econômica sob o qual fora estabelecido o Mercosul, o SEM abre-se ao escopo de formação de uma cidadania regional sob a perspectiva de direitos humanos fundamentais, sobretudo ao mencionar a preocupação com uma educação de qualidade, desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural.

Destarte, o SEM compõe arcabouço jurídico hábil a fomentar a educação como direito humano fundamental, orientado à formação de uma cidadania regional. Por meio de seus planos de ação, são estipulados objetivos e subsídios à formulação de políticas para um oferecimento de educação de qualidade que busca a preservação da identidade cultural da região, respeitada a diversidade latino-americana.

No entanto, tais premissas esbarram no sistema jurídico-comercial internacional adquirindo nuances mercadológicas ao trazer a preocupação com o atendimento aos imperativos de mercado (concorrência, lucratividade, eficiência etc.) e, nessa medida, com a inserção do bloco como força econômica no mercado mundial. Isso norteia as políticas pela qualidade dos recursos humanos, conhecimento, ciência e tecnologia aplicada aos métodos de produção.

Enfim, considerando a inserção dos direitos humanos no cenário de hegemonia capitalista, abre-se espaço para o tratamento da educação em contexto econômico-comercial, permitindo que possa coexistir na forma de um “direito comercializável”. Busca-se a conciliação entre as propostas de direito humano fundamental propugnado pelo DIDH e as diretrizes do sistema GATS/OMC, em seu aspecto de serviço educacional atendendo à lógica de mercado.

O trabalho se justifica, nesse quadro, por abrir a possibilidade para contribuição ao entendimento do papel assumido pela educação na formação de uma cidadania regional dentro do Mercosul, fomentada por uma integração além da econômica. Isso, a partir da cooperação entre os Estados membros na elaboração de políticas educacionais, aplicáveis aos países do bloco.

Nesse contexto, ao se dedicar à configuração jurídica do direito humano fundamental (social) à educação, orientado à formação para a cidadania, no âmbito do processo de integração e cooperação internacional regional, o presente trabalho adere-se, ainda, à linha de pesquisa em “Cooperação Internacional e Direitos Humanos”, dentro da área de concentração de “Direitos Humanos e Desenvolvimento Social”, do Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas).

1. EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO NA AGENDA ECONÔMICA NEOLIBERAL DO SISTEMA OMC/GATS

Neste capítulo são analisados os aspectos econômicos que a educação adquire ao ser inserida no sistema OMC/GATS como um serviço educacional, avaliando-se assim as normas que aduzem essa característica à educação, com o objetivo de localizá-la dentro do processo de integração regional promovido pelo Mercosul.

À medida que a educação passa a ser abarcada por esse sistema, ela também passa a adquirir características de um serviço comercializável. Sendo assim, a educação é abordada neste âmbito a partir do prisma da globalização como expansão do capitalismo num cenário neoliberal.

A partir da análise da regulamentação das relações internacionais comerciais e as bases neoliberais que as constituem, sobretudo os processos de integração regional realizados neste âmbito, é possível construir as bases necessárias para se avaliar a inserção da educação no processo de integração regional realizado no Mercosul.

Ao se analisarem as bases do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Serviços), pode-se avaliar o escopo da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como sua finalidade, atendendo às demandas da globalização da concorrência capitalista.

Assim, após a formação da OMC e sua expansão para a área de serviços, é possível localizar a educação dentro deste contexto. Destarte, constituem-se, então, as bases para que se possa analisar a educação propriamente dita à luz da regulamentação neoliberal.

Ao debruçar-se sobre os documentos que regem o comércio internacional, sobretudo de serviços, constata-se que a educação está contemplada no processo de integração regional promovido pelo Mercosul na medida em que ela passa a figurar no rol de serviços regulamentados pelo sistema GATS sob a égide da OMC.

Desta forma, o presente capítulo inicia-se pela análise documental do GATT que culminará na formação da OMC e os acordos que passaram a compô-la, sobretudo o GATS, que abarca a educação, objeto deste estudo.

Ao localizar a educação no processo de integração econômica, sobre o qual se constitui o Mercosul, se identifica a configuração neoliberal atribuída a ela como ferramenta de desenvolvimento socioeconômico regional, a fim de atender aos imperativos de mercado.

1.1. Do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) à Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)

O Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*), assinado em 30 de outubro de 1947 em Genebra, na Suíça, passou a vigorar em 1º de janeiro de 1948 tendo como objetivo regulamentar o comércio exterior após o fim da Segunda Guerra Mundial junto às instituições criadas em Bretton Woods em 1944, a saber, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Inicialmente, havia a proposta da constituição da Organização Internacional do Comércio (OIC), por isso, junto ao GATT, foi elaborada a Carta da OIC, também chamada de Carta de Havana. Entretanto, devido ao receio quanto aos impactos da Guerra Fria, recém iniciada, os Estados Unidos declinaram de sua assinatura, o que impediu a fundação da nova organização (RANGEL, 1998 p. 128).

O GATT foi assim constituído com o objetivo de regulamentar as relações comerciais entre os Estados a partir da não discriminação, utilizando como meio a eliminação de barreiras comerciais, o que viria a promover o desenvolvimento mundial e conseqüentemente promoção da paz (MELLO, 2004, p. 719).

No preâmbulo do Acordo afirma-se que as relações econômico-comerciais devem ser orientadas no sentido de “elevar os padrões de vida, de assegurar o emprego pleno e um alto e sempre crescente nível de rendimento real e de procura efetiva, para a mais ampla exploração dos recursos mundiais e a expansão da produção e das trocas de mercadorias”.

Depreende-se, portanto, que o excerto supramencionado traz de maneira clara os objetivos de liberalização da economia a partir da abertura dos mercados. Justifica, portanto, que o principal meio para que a paz seja alcançada é pelas vias liberais, sobretudo ao ser incluída às demais instituições de Bretton Woods.

O Artigo XXVIII do GATT permite que sejam realizadas negociações sobre as barreiras que possam representar entraves ao comércio a serem reduzidas, a fim de que se possa haver uma expansão do comércio internacional. Nesse sentido, o Artigo XXVIII *bis* destaca que, reconhecendo que determinados direitos comerciais podem constituir entraves ao comércio e às necessidades específicas de cada Parte, encorajam-se as negociações destes direitos. Assim, determina-se que “Em consequência, as Partes Contratantes podem organizar periodicamente tais negociações”.

Sob a égide desse artigo, ocorreram oito rodadas de negociações entre os países signatários:

Rodada	Duração	Nº de Países Participantes	Temas cobertos
Genebra	1947	23	Tarifas
Annecy	1949	13	Tarifas
Torquay	1950 – 1951	38	Tarifas
Genebra II	1955 – 1956	26	Tarifas (e admissão do Japão)
Dillon	1960 -1961	26	Tarifas
Kennedy	1964 – 1967	62	Tarifas e antidumping.
Tóquio	1973 – 1979	102	Tarifas, Medidas não tarifárias, Cláusula de Habilitação.
Uruguai	1986 - 1993	123	Tarifas, Agricultura, Serviços, Propriedade Intelectual, Medidas de Investimento, novo marco jurídico, OMC.

Fonte:<http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1887-omc-rodadas-de-negociacoes>. Acesso em 28 de dez. 2022.

As negociações da Rodada do Uruguai, realizada em 15 de dezembro de 1993 em Genebra, na Suíça, culminaram na criação de uma nova organização para a regulamentação do comércio internacional. A Organização Mundial do Comércio (OMC) – *World Trade Organization* (WTO), absorve o GATT, o qual não tinha caráter institucional, sendo apenas

um acordo multilateral. Assim, a OMC, pode ser vista também como um terceiro pilar complementar às instituições criadas em Bretton Woods (SACERDOTI, 1998, p. 50).

Durante a Rodada Uruguai, o comércio internacional passa por uma reorganização, na qual há uma ampla sistematização do comércio internacional. O GATT de 1994 passou a contar com o Acordo sobre Aspectos dos Direitos Autorais de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS) e o Acordo Geral de Comércio de Serviços (GATS), que contempla qualquer tipo de serviço não prestado no exercício de autoridade governamental, podendo ser inserida em uma lógica de mercado baseada na obtenção de lucro (ARAÚJO BORGES, 2009 p.85).

Com o surgimento da OMC o GATT não deixou de existir, continuou vigorando passando por modificações, o que levou a ser chamado de “GATT 94” formado pelo pelos acordos relativos ao GATS e ao TRIPS. Assim, os países que desejarem aderir à OMC, obrigatoriamente devem aderir ao GATT 94 (MELLO, 2004, p. 723).

Conforme o disposto no preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC, além de abarcar aqueles objetivos dispostos no GATT, busca-se também “desenvolver um sistema multilateral de comércio integrado, mais viável e duradouro”. No entanto, esse novo sistema manteria as disposições do GATT e “os resultados de esforços anteriores de liberalização do comércio e os resultados integrais das Negociações Multilaterais da Rodada Uruguai”.

Essas instituições surgem como uma via para expansão do neoliberalismo. A vetorização dessa ordem neoliberal deixa de ser realizada pelos EUA ou Grã-Bretanha e passa a ser feita por organizações internacionais. Contudo, a OMC não está isenta de pressões estatais e oligopolistas. O Estado assume, a partir de então, um papel focalizado nos interesses dos oligopólios, à medida que passa a estimular a concorrência, se alinhado aos oligopólios trabalhando em *parceria*, a fim de conceder as condições ideais para valorização do capital (DARDOT; LAVAL, 2014, p. 406-407).

Diante disso, é possível inferir que o GATT surge como uma ferramenta de expansão neoliberal capitalista, ao passo que, junto às outras instituições criadas no âmbito de Bretton Woods, regulamenta a liberalização e interdependência do comércio entre os países, sob a prerrogativa de que esse é o caminho para a paz.

Depreende-se, portanto, que a OMC surge em um contexto de liberalização econômica pós-guerra a fim de complementar o sistema capitalista imposto por Bretton Woods de forma institucional, posto que o GATT não era uma instituição e sim um acordo multilateral.

Essa institucionalização permitiu abranger outros assuntos além do comércio de bens, como o comércio de serviços, por meio do GATS e assuntos de propriedade intelectual, através do TRIPS. Essa ampliação possibilita um maior alcance de temas que impactam direta e indiretamente na cadeia produtiva.

Assim, a partir da criação dessas instituições, constitui-se o cenário ideal para expansão neoliberal e a sujeição dos Estados à lógica de capital sob o discurso da promoção do desenvolvimento e da promoção da paz através da interdependência e da liberalização do mercado.

No que concerne especificamente ao GATS, a proposta para uma regulamentação internacional do comércio de serviços remonta à década de 1970 a partir do interesse de empresas prestadoras de serviços em obter acesso aos países em desenvolvimento, que até então eram fortemente regulados pelo Estado (RIBEIRO, 2006, p. 139-140).

O Acordo possui três pontos principais, sendo o primeiro o quadro geral de obrigações, o qual dispõe de 29 artigos que, por sua vez, dividem-se em seis partes: âmbito e definição; obrigações e disciplinas gerais; compromissos específicos; liberalização progressiva, disposições institucionais; e disposições finais. O segundo trata dos anexos setoriais: Transporte Aéreo, Serviços Financeiros e de Telecomunicações. Por fim, o terceiro é composto dos compromissos de liberalização assumidos pelos membros, o qual dispõe de mais de 2.600 páginas contendo os detalhes de cada setor, formando parte integral do GATS (MARCONINI, 2006, p.92-93).

A Lista de Compromissos do GATS é dividida por setores e subsetores relacionados na *Classificação Central de Produto Provisória* da Divisão de Estatística da ONU. Os setores são, assim, divididos em: (i) serviços profissionais; (ii) serviços de comunicação; (iii) serviços de construção e engenharia; (iv) serviços de distribuição; **(v) serviços educacionais;** (vi) serviços ambientais; (vii) serviços financeiros; (viii) serviços de saúde; (ix) serviços de turismo e viagem; (x) serviços recreacionais, culturais e desportivos; (xi) serviços de transporte; e (xii) outros serviços (OMC, 1994, grifo nosso).

Dentro do setor de serviços educacionais, estão abarcados os subsetores de: (a) serviços de educação primária; (b) serviços de educação secundária; (c) serviços de educação superior; (d) educação adulta; (e) outros serviços de educação (OMC, 1994).

Assim, nota-se que há uma ampla abrangência do acordo sobre os serviços educacionais, podendo abarcar qualquer nível de educação, ademais de “outros serviços educacionais”, o que mantém o acordo aberto às demais formas de educação que podem ser liberalizadas por meio desta lista.

Embora o GATS tenha surgido para regulamentar o comércio de serviços, o acordo não traz uma definição do que sejam os serviços. Menciona somente em seu Artigo I, inciso 3, letra *b* que o termo “serviços” inclui “qualquer serviço em qualquer setor, exceto aqueles prestados no exercício da autoridade governamental” (MERCADANTE, 1998, p. 418).

O economista Adam Smith, considerado pai do liberalismo, chegou a eximir os serviços de qualquer valor posto que não resultam em mercadorias duráveis ou vendáveis após sua execução. Entretanto, mais recentemente a revista *The Economist* trouxe uma definição simples de que os serviços são algo que pode se vender e comprar, mas que não caem aos pés (MARCONINI, 2006, p. 84-85).

Percebe-se então que a colocação acima evoca a natureza imaterial dos serviços a qual, devido à ausência de um resultado durável ou de uma mercadoria tangível, implique em certa complexidade ao se definir. Portanto, depreende-se que serviço é aquilo que é comercializável e que, apesar de não gerar um bem durável, tal comercialização impacta, em determinado momento, na cadeia de produção.

Assim, Ribeiro (2006, p.139) define os serviços como “atividades não materializadas e consumidas no momento em que são produzidas”, trazendo novamente o caráter imaterial dos serviços e de não durabilidade.

Sendo assim, para fins deste estudo, toma-se a definição de “serviços” trazida por Mercadante (1998, p.418) como “todas as atividades econômicas que geram valor e cujo produto final não seja um objeto material”, ademais conceitua-se o comércio internacional de serviços como:

[...] o conjunto de atividade econômicas em que há movimento transfronteira de invisíveis ou de pessoas que o executam, sem envolver mercadorias. Abrange, pois, o movimento de serviços, de consumidores e de fatores de produção através das

fronteiras, quando tal movimento for essencial aos fornecedores e consumidores (MERCADANTE, 1998, p. 419).

O Artigo I, no item 1.2, o GATS estabelece a abrangência da prestação de serviço da seguinte forma:

- a) “Do território de um Membro ao território de qualquer outro membro” – O serviço pode ser prestado à distância (por correspondência ou serviço de telecomunicações) por um prestador do território de um Estado-Membro ao consumidor no território de outro Membro;
- b) “No território de um Membro aos consumidores de qualquer outro Membro” – O consumidor se desloca do próprio território de um Estado-Membro para consumir o serviço no território de outro Estado-Membro, o que ocorre, por exemplo, nos serviços de turismo;
- c) “Pelo prestador de serviços de um Membro, através da presença comercial no território de qualquer outro Membro” – O prestador se estabelece fisicamente no território de outro Estado-Membro para prestar o seu serviço localmente. Por exemplo, estabelecendo filiais ou abrindo escritórios próprios no país de destino.
- d) “Pelo prestador de serviços de um Membro por meio da presença de pessoas naturais de um Membro no território de qualquer outro Membro” – O prestador de serviço se desloca ao território de outro Estado-Membro e lá permanece enquanto durar a prestação de seu serviço. Por exemplo, serviços de construção civil.

Na parte III do Acordo são estipulados determinados compromissos que devem ser assumidos pelo Estado signatário. Portanto, deve-se assegurar aos prestadores de serviço estrangeiros:

- i) “Tratamento não menos favorável que o previsto sob os termos, limitações e condições acordadas e especificadas em sua lista” (Art. XVI), o que garante acesso ao mercado a todos os prestadores de serviço estrangeiro, sem discriminação;
- ii) “Tratamento não menos favorável do que aquele que dispensa seus próprios serviços similares e prestadores de serviços similares” (Art. XVII), ou seja, que o prestador de serviço estrangeiro receba o mesmo tratamento dispensado aos prestadores nacionais.

Contudo, enquanto no comércio de bens, regulamentado pelo GATT, as regras e obrigações estipuladas têm aplicação geral a todos os segmentos, no comércio de serviço, no âmbito do GATS, essa obrigação inexistente (SAYEG, 2009, p.20).

O Estado signatário deve assumir o compromisso específico de acordo com listas de compromissos. A partir da inserção dos serviços nessa lista, essas exigências passam a assumir o caráter de obrigação (SAYEG, 2009, p.52).

Faz-se importante ressaltar, ainda segundo Sayeg (2009, p.84), que mesmo que o Estado não venha a assumir nenhum compromisso, é possível manter o regime liberal quanto ao acesso aos mercados, ainda que se tenha optado por não assumir compromissos relativos ao setor em questão. Isso pode ser uma ferramenta eficiente, sobretudo para os países em desenvolvimento, posto que, ao se assumir um compromisso dentro dessa lista, o país deve ter condições suficientes para cumprir tais compromissos em um período razoável. Portanto, abre-se a possibilidade de que um país em desenvolvimento possa iniciar seu processo de liberalização, ainda que não possua um alto nível de desenvolvimento no setor, sem que haja uma obrigação a ser cumprida junto aos demais membros.

Ainda que o GATS apresente uma maior flexibilidade em relação ao GATT, os propósitos de uma liberalização da economia dos países signatários, especialmente dos países em desenvolvimento, à medida que não impede a liberalização de setores de interesse, mesmo que não tenha assinado qualquer compromisso formalmente. Assim, cumprindo o objetivo de acesso a estes mercados ademais dos países desenvolvidos.

Por fim, depreende-se que a OMC foi criada a fim de se institucionalizar uma ferramenta de regulamentação do comércio internacional. Assim absorve o GATT como instrumento para regulamentação do comércio de bens, institui o GATS para o comércio de serviços e o TRIPS para assuntos relacionados à propriedade intelectual. Abarca, portanto, toda a cadeia econômica, assim passando a expandir ainda mais o alcance da organização sobre as relações internacionais comerciais.

O GATS, em especial, traz um conjunto de instrumentos que englobam inúmeros setores, entendendo-os como comercializáveis. Desse modo, a educação entra para essa lista sob o formato de serviço educacional, estendendo o alcance para todos seus níveis.

Forma-se aqui o cenário onde a educação adquire o caráter neoliberal, passando a atender aos interesses capitalistas, sendo introduzida na conjuntura dominada pela globalização como internacionalização do capitalismo, sujeitando-se aos imperativos do mercado.

1.2 O processo de integração no âmbito do Sistema OMC/GATT

A integração regional pode ser definida como a abolição de barreiras para um nível mais desenvolvido de cooperação internacional, resultando assim, em um aumento na circulação de mercadorias, pessoas e capitais entre os países. Essa cooperação resulta numa revogação de políticas setoriais, alargando oferta e procura. Do ponto de vista jurídico, essa integração iria além da união político-econômica, podendo desencadear uma harmonização e uniformização dos sistemas legais a nível global (MAIA, 2016, p. 4).

No seu sentido mais amplo, a integração pode ser definida também como o processo em que há um compartilhamento da soberania entre os países, formando assim uma associação interestatal, a partir da convergência de valores e interesses, com sistema normativo institucional próprio para tomada de decisões, que se fundamentam em pressupostos independentes do âmbito do direito internacional (SOUZA, 2022, p. 97).

O processo de integração regional pode ser dividido em cinco diferentes categorias: Zona de Livre Comércio, na qual há simplesmente a eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias no comércio entre os países signatários; A União Aduaneira, que agrega à categoria anterior a unificação da Tarifa Externa Comum (TEC) e também da política comercial com Estados terceiros; O Mercado Comum demanda que além das características anteriores, haja também a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas; A União Econômica e Monetária agrega todas as características anteriores e impõe uma moeda comum e criação de um Banco Central comunitário, exige a liberalização integral da circulação de bens, serviços, pessoas e capital e uma política econômica, financeira e monetária harmonizada; A União Econômica Integral é o estágio mais avançado e ainda não alcançado por nenhum bloco, pois envolve também a unificação de políticas sociais e contracíclicas, além das decisões serem obrigatórias a todos os Estados-Membros (MAIA, 2016, p. 6).

Entretanto, para a OMC são considerados apenas dois tipos de acordos regionais: Zona de Livre Comércio e União Aduaneira, os quais são regulamentados pelo Artigo XXIV do GATT (THORSTENSEN, 2006, p. 163).

O processo de integração regional se intensificou dado o acirramento da globalização, no qual os Estados enxergaram que a melhor forma de se fortalecer no cenário de concorrência seria a junção de suas forças a partir de suas características regionais (OLIVEIRA JÚNIOR, 2008, p. 5).

Assim, o processo de globalização e a integração regional são temas diretamente relacionados entre si, e que guardam uma sintonia direta com o neoliberalismo, que propiciou uma crescente mundialização da economia, uma superação de todas as fronteiras em nome da conquista de novos mercados consumidores, que passam a ser observados independentemente de suas nacionalidades. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2008, p. 25).

Desde a criação do GATT os acordos regionais de comércio já estavam previstos como uma exceção à cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF). Também incluía, por meio de seu Artigo XXIV, as regras para a formação de uniões aduaneiras e áreas de livre comércio através de acordos regionais. A partir da implementação da OMC houve a expansão da cobertura para a área de comércio de serviços e direito de propriedade intelectual, assim os acordos regionais passaram a também ser regulados pelo Artigo V do GATS (THORSTENSEN, 2006 p. 163).

Em relação à Integração Econômica, o Artigo V do GATS¹ afirma que “o presente Acordo não impedirá nenhum de seus Membros de ser parte ou de celebrar um acordo que liberalize o comércio de serviços entre as partes do mesmo”, contudo condiciona que o acordo realizado “tenha uma cobertura setorial substancial, além de estabelecer a ausência ou eliminação de toda discriminação entre as partes nestes setores. O artigo ainda determina que tais condições sejam realizadas ao se eliminar medidas discriminatórias vigentes e proibir que novas possam vir a vigorar a partir da assinatura do acordo.

Desse modo, o Artigo V do GATS discorre sobre a discriminação no comércio dos serviços entre os países signatários, trazendo conteúdo para liberalização do mercado dentro de um acordo regional, sobretudo ao exigir que a cobertura setorial seja substancial, ou seja, que tenha uma abrangência de setores significativa.

O acordo ainda dedica uma parte exclusivamente à Integração dos Mercados de Trabalho a partir do Artigo V *bis* que versa o seguinte:

O presente Acordo não impedirá nenhum de seus membros de ser parte em um acordo que estabeleça a plena integração dos mercados de trabalho entre as partes do mesmo, a condição que tal acordo:

- a) exima os cidadãos das partes no acordo dos requisitos em matéria de permissão de residência e de trabalho;
- b) seja notificado ao Conselho para o Comércio de Serviços.

Dessa forma, depreende-se que o GATS tem em seu arcabouço a regulamentação para que os processos de integração regional sejam devidamente legitimados, colocando sobre tais acordos as normas que regulamentam os processos econômicos geridos pela própria OMC.

¹Disponível em: <http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1885-omc-acordos-da-omc>

Observa-se, assim, que os acordos regionais de integração estão inteiramente balizados pelos princípios da liberalização comercial, contemplando única e exclusivamente os aspectos econômicos. Reforça a importância de, ao se estabelecer um acordo regional, que não haja quaisquer barreiras ao comércio em caráter discriminatório.

Os acordos regionais também podem contemplar a integração dos mercados de trabalho sem a necessidade de permissão para trabalho. Assim, a mão-de-obra acaba sendo abrangida também pelo acordo sobre comércio de serviços.

A demanda sobre Acordos Regionais de Comércio teve um aumento tão significativo que em 1996 foi necessária a criação de um Comitê sobre Acordos Regionais, responsável pelo exame dos Acordos Regionais que eram notificados ao GATS. Esse exame tem por finalidade avaliar a compatibilidade do acordo com as normas do Artigo XXIV do GATT ou do Artigo V do GATS e, se necessário, recomendar ajustes (THORSTENSEN, 2006, p. 164-165)

A crescente demanda dos países por acordos regionais levantou um debate acerca da compatibilidade dos movimentos regionais na liberalização do comércio com os objetivos multilaterais sustentados pela OMC. Sendo o multilateralismo a via de negociação direta de livre comércio entre os países e o regionalismo a participação desses países em blocos regionais. Embora não se tenha chegado a um consenso, a dinâmica tem mostrado que não há antagonismo entre multilateralismo e regionalismo, posto que a integração regional representa um processo complementar ao marco da OMC colaborando com a inserção internacional dos países da região a realizar tal integração (SENHORAS, 2006, p. 60).

Considerando as desigualdades sociais, de progresso e distribuição de riquezas e, visando maximizar o poder internacional a fim de viabilizar um desenvolvimento, a integração se apresentou como uma ferramenta capaz de equilibrar as oportunidades de desenvolvimento nos países periféricos (LAREDO e DI PIETRO, 2001, p. 426-427).

Para a América Latina a integração regional pode ser vista como uma ferramenta para superar a dependência excessiva dos países ditos de primeiro mundo, bem como o subdesenvolvimento histórico da região (GRANATO e REBOUÇAS, 2018, p. 262).

Eis o contexto em que os países latino-americanos encontram lugar para sua inserção no mercado globalizado a partir da liberalização de suas economias, objetivando alcançar um desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Uma vez que os acordos regionais que viabilizam o processo de integração estão regulamentados dentro do Sistema OMC/GATT, encontra-se o cenário ideal para efetivação desse processo. Garante-se assim a inserção dos países, sobretudo em desenvolvimento, em um cenário de concorrência mundial, fortalecendo seus respectivos mercados através da liberalização de suas economias.

1.3 Integração regional latino-americana e o Mercosul

A integração dos países latino-americanos é um sonho muito antigo, que remonta a Simón Bolívar (1783-1830), general venezuelano que teve participação na independência de diversos países da América Latina. Realizou o primeiro tratado com esse objetivo, o *Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua*, entre as Repúblicas da Colômbia, Centro-América, Peru e Estados Unidos Mexicanos, contudo essa integração contemplava somente aspectos políticos e econômicos, preterindo os aspectos culturais (DOS SANTOS *et al.*, 2020, p. 162).

A Doutrina Monroe, que vigorou nos Estados Unidos da América durante o mandato do Presidente James Monroe, anunciada em 1823, buscava proteger o continente americano de novas investidas da Europa com finalidade de intervenção e colonização, preservando a independência dos Estados que o formam (MELLO, 2004, p. 506).

Com a Doutrina Monroe os EUA passam a assumir uma posição de protetores das Américas e da soberania dos países do continente. Surge então uma nova forma de integração, que seria uma integração tutelada e conduzida pelos norte-americanos (SANTIAGO, 2019, p. 5).

Paradoxalmente, a Doutrina Monroe, que pregava a não intervenção, foi utilizada com o pretexto de realizar intervenções dos Estados Unidos nos países da América Latina a fim de levar a influência dos EUA às regiões de “civilizações menos adiantadas” e assim “organizar os povos não civilizados” (MELLO, 2004, p.508).

Neste cenário, com o intuito de dar “voz autorizada diante de uma Europa colonialista e reincidente” em 1890 tem origem a União Internacional das Repúblicas Americanas. Mais tarde, diante de sucessivas Conferências Panamericanas, sob clara influência dos Estados

Unidos da América, foi aprovada em 1948, após a constituição da ONU, a carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) em Bogotá, na Colômbia (RANGEL, 2010, p. 61).

Portanto, a integração da América Latina é uma ideia de longa data. Entretanto, a inserção do continente por meio de uma integração acaba por vir capitaneada pelos Estados Unidos da América, sob o discurso do protecionismo e a não-intervenção. Entretanto, essa mesma política vem a servir para que intervenções internas, por parte dos EUA, passem a ser realizadas nos países latino-americanos. Firma-se, dessa forma, a posição hegemônica dos EUA no continente ao utilizar a OEA como lugar de tutela da integração americana.

O processo de integração econômica regional no sistema interamericano vem, então, previsto no Art. 42 da Carta da OEA, com a formação de um mercado comum na América Latina:

Os Estados membros reconhecem que a integração dos países em desenvolvimento do Continente constitui um dos objetivos do Sistema Interamericano e, portanto, orientarão seus esforços e tomarão as medidas necessárias no sentido de acelerar o processo de integração com vistas à consecução, no mais breve prazo, de um mercado comum latino-americano.

Entretanto, cria-se também em 1948 a Comissão das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL), sob a liderança do argentino Raúl Prebisch, que permitiu realizar estudos sobre a região, com vistas a estabelecer um Mercado Comum Latino-americano e fortalecer a integração da Região (LIMA, 2015, p.33).

Percebe-se, portanto, que com o fim da 2ª Guerra Mundial, em 1945, e o advento da Guerra Fria (1947-1991), houve o aumento da influência dos EUA no Ocidente, e o continente americano passou a receber as atenções da comunidade internacional.

Destarte, em 1980, constitui-se a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) em substituição à Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) fundada em 1960, descontinuada devido às instabilidades políticas e rigidez na negociação sob o mesmo Tratado de Montevideú (LIMA, 2015, p. 34).

Tal objetivo encontra-se claramente expresso em seu Art. 1º ao afirmar que “Esse processo terá como objetivo a longo prazo o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano.”

Nesse cenário, sob os auspícios da OEA e cumprindo o objetivo de formação de um Mercado Comum Latino-americano, previsto pela CEPAL, e reiterado no Art. 1º do Tratado de Montevideu, em 26 de março de 1991 é assinado o Tratado de Assunção que dá origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) com Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai como signatários.

Em vista dessa natureza comercial do bloco, o Art. 1º do Tratado de Assunção, que trata das relações comerciais entre os Estados-Membros do bloco, prevê:

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

Assim, afere-se neste artigo que os objetivos se coadunam ao previsto pelo Artigo XXIV do GATT, no que tange à formação de uma União Aduaneira. Portanto, ainda que se tenha por objetivo alcançar o status de um Mercado Comum, estabelece-se a integração, inicialmente, pelo formato de uma União Aduaneira.

Assim, tem-se a confirmação da tendência de os Estados latino-americanos liberalizarem suas economias a fim de se atender às demandas de comércio e investimentos mundiais, adaptando suas estruturas internas (PILETTI; PRAXEDES, 1998, p. 219).

O Tratado de Assunção incluiu no seu Anexo III uma cláusula para a solução de eventuais controvérsias que pudessem surgir entre os Estados Partes quanto à aplicação do Tratado. Esta cláusula vigorou até a assinatura do Protocolo de Brasília, nove meses após a assinatura do Tratado de Assunção (RANGEL, 2011, p. 102).

O Protocolo de Brasília manteve-se vigente, por sua vez, até a assinatura do Protocolo de Olivos em 18 de fevereiro de 2002, como um aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos para a solução de controvérsias no bloco (RANGEL, 2011, p. 102).

Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, primeira modificação ao Tratado de Assunção, o qual instituiu a estrutura institucional do Mercosul, e regulamentando a tomada de decisões a partir do consenso, além de firmar o compromisso de todos os Estados Partes adotarem tais decisões.

Por meio do Protocolo de Ouro Preto a estrutura institucional definida para o Mercosul passou a contar com os seguintes órgãos:

1. O Conselho do Mercado Comum (CMC);
2. O Grupo Mercado Comum (GMC);
3. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM);
4. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
5. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
6. A Secretaria Administrativa Mercosul (SAM).

O documento ainda prevê a possibilidade de criação de órgãos auxiliares para cada unidade acima de acordo com a necessidade específica de cada um. Ademais, o GMC e CCM contam com poder decisório na estrutura definida por este Protocolo (MERCOSUL, 1994).

Estando o Tratado de Assunção aberto à adesão de novos Estados Membros, especialmente os países integrantes da ALADI, em conformidade com seu artigo 20, em 1996 a República da Bolívia e a República do Chile passaram a integrar o rol de Estados Associados do Mercosul após a assinatura do Tratado de Ushuaia, documento que firma compromisso dos países candidatos a integrarem o bloco com a democracia (MERCOSUL, 1996).

Ao se colocar o Mercosul no debate se essa integração tem abertura para o multilateralismo ou se fecha no regionalismo, entende-se que, por trazer uma integração que permite desenvolver as relações comerciais tanto intra como extrabloco, o Mercosul é um bloco cujo regionalismo não o afasta do multilateralismo, em vez disso o aproxima (CASTRO, 2014, p. 56).

Essas relações comerciais extrabloco devem-se ao modelo de integração adotado pelo Mercosul, chamado de “regionalismo aberto”, no qual realiza a liberalização de seu mercado ao passo que também desenvolve uma agenda que abarca temas como política externa, de segurança, no qual a própria educação pode-se incluir (BARLETE, 2019, p. 57)

Em face do acima exposto, é possível inferir que o Mercosul surge em um contexto de integração econômica para que pudesse inserir os países da região em um cenário de globalização impulsionado pela expansão do capitalismo. Tendo como alternativa mais viável a liberalização econômica, a integração surge como uma ferramenta para inserção dos países latino-americanos no mercado competitivo global.

Ao passo que os processos de integração regional são reconhecidos pela OMC sob a égide das cláusulas do GATT e do GATS, o Mercosul passa a ser também reconhecido dentro desse sistema como um bloco econômico regional.

1.4 A Educação como serviço educacional no âmbito GATS/OMC

Sendo o GATS o acordo que regulamenta o comércio de serviços, a educação acaba sendo abarcada a partir da perspectiva de serviço educacional, estando assim, sujeita as normas deste acordo sob a égide da OMC. Tais normas objetivam estabelecer um “livre comércio” destes serviços, incluindo os educacionais. Assim, os países signatários aderem automaticamente às cláusulas apresentadas acima como compromissos (SIQUEIRA, 2004, p. 54).

O Artigo VII do GATS, referente ao reconhecimento, admite que “um Membro poderá reconhecer a educação ou experiência adquirida, os requisitos cumpridos ou as licenças ou certificados outorgados em um determinado país”. Entretanto, tal reconhecimento deve ser realizado “mediante a harmonização ou de outro modo, poderá basear-se em acordo ou convênio com o país em questão ou poderá ser outorgado de forma autônoma” (OMC, 1994).

Cabe reiterar, entretanto, que o termo “reconhecimento” nesse sentido implica na autorização e certificação de um prestador de serviço para atuação. Assim, não há no GATS dispositivo que obrigue os Membros a realizar a revalidação de diplomas ou credenciamento de cursos, cabendo a cada Membro realizar os devidos acordos para esta finalidade (RIBEIRO, 2006, p. 152).

Este livre comércio consistiria na redução de barreiras à prestação dos serviços. Ao se trazer a educação para este cenário, as barreiras possíveis poderiam ser: impostos de repatriação dos benefícios das instituições educacionais, imposição de um formato de pessoa jurídica (considerando que há países que impedem que instituições com fins lucrativos

prestem serviços educacionais) e outras avaliações de qualidade dos serviços educacionais (PLANELLS, 2008, p. 44).

Segundo Planells (2008, p. 44), os serviços educacionais podem ser fornecidos internacionalmente, dentro das premissas do GATS, em um cenário de liberalização:

- Através das fronteiras nacionais (comércio transfronteiriço) por meio da educação à distância ou *E-learning*, posto que não há deslocamento de seus prestadores, tampouco de seus consumidores;
- Consumo no país estrangeiro, quando o aluno sai de seu país de residência para obter sua formação em outro país;
- Pela presença comercial no território de outro Membro, por meio do estabelecimento de filiais no país estrangeiro, os quais se mantêm via investimentos diretos;
- Na presença de prestadores de serviço no exterior, podemos nos remeter à mobilidade docente, na qual um professor ou pesquisador viaja temporariamente para ministrar disciplinas em uma instituição estrangeira.

Assim, firmam-se os contornos de uma internacionalização da educação em um contexto neoliberal, onde passará a ser comercializada além das fronteiras. Derrubam-se as barreiras protecionistas possibilitando que a educação estrangeira possa concorrer igualmente com aquela oferecida por uma instituição nacional.

Ao analisarmos o GATS a partir do ponto onde menciona que o acordo abrange “qualquer tipo de serviço não prestado no exercício da autoridade governamental” emerge um novo debate em torno da inclusão da educação dentro deste acordo.

Nesta cláusula, abrem-se diferentes interpretações quanto o que seria um serviço prestado no exercício de autoridade governamental. Surge numa tentativa de resolução do impasse a definição de que o serviço prestado no exercício de autoridade governamental, para que não fosse abarcado pelo GATS não deveria ser prestado em bases comerciais (RIBEIRO, 2006, p. 142-144).

Ao se tomar como exemplo instituições de ensino que também prestam serviços ao mercado privado, o debate se torna ainda mais complexo, carecendo de uma definição mais exata do que seriam essas bases comerciais. Prevalece, assim, o entendimento de que se o serviço foi prestado com o objetivo de se obter lucro, estes serviços governamentais foram, então, prestados em bases comerciais (RIBEIRO, 2006 p. 145).

Siqueira (2004, p.155) afirma que, nessa perspectiva, pode-se ocorrer uma mercantilização da educação onde grandes grupos educacionais serão vendedores e países em desenvolvimento serão compradores dessa mercadoria. Essa relação traz graves prejuízos à soberania e autonomia das nações incorrendo em uma perda em termos de diversidade cultural e valores locais.

Essa educação mercantilizada emerge sobre o sustentáculo do neoliberalismo. Assim, essa educação não mais é reconhecida pelo viés iluminista, passando a ser educação neoliberal ao passo que os interesses comerciais tomam a frente dos culturais e sociais.

A escola passa a ser uma instituição comercial que vende a educação para que seus consumidores (estudantes) possam comprá-la. A escola assume, portanto, um posicionamento neoliberal frente ao fornecimento da educação. A escola cidadã assume a roupagem de uma escola neoliberal.

De acordo com Laval (2019, p.17), designa-se como escola neoliberal a instituição que trata a educação apenas como um “bem essencialmente privado” enxergando apenas seu valor econômico. Tal concepção está fortemente vinculada a uma transformação inerente às sociedades capitalistas.

Ao expor a educação às diretrizes neoliberais, incluem-se também as exigências trazidas pela globalização como expansão capitalista. Assim atribui-se à educação o aspecto de uma mera mercadoria sujeita aos caprichos do mercado, isentando o Estado da responsabilidade de educar. Ademais, impõe a culpa de uma eventual crise do sistema educativo ao não alinhamento desse sistema com as demandas do mercado, culpando o conteúdo, a avaliação e até mesmo a gestão da educação, alegando o atraso e inadequação às exigências da “sociedade de mercado” (GADOTTI, 2007, p. 20).

Organizações mundiais, inclusive financeiras, como a própria OMC e a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial tem trazido um discurso sustentado por comparações e avaliações evidenciando a iminência de um modelo hegemônico de educação. Esse discurso ganha força devido ao seu papel de centralização política dessas organizações adquirindo força impositiva em função de seu caráter global (LAVALL, 2019, p. 19).

Dessa forma, a educação ganha um papel de fomentadora da competitividade dos agentes econômicos no mercado a partir do desenvolvimento de estratégias competitivas com a finalidade de maximizar seus benefícios (GENTILI, 2009, p. 1073).

Ainda segundo Gentili:

A educação aumenta a produtividade e as oportunidades educacionais aumentam as possibilidades de competir pelo domínio dos conhecimentos técnicos e disciplinares necessários para competir no mercado, ocupando as melhores posições e apropriando-se dos mais disputados benefícios.

Ao se preparar esses futuros cidadãos para viver em um mundo globalizado, cria-se uma ilusão de uma cidadania global. Contudo, esse mercado global que deveria unificar acaba por reforçar as diferenças locais, tornando cada vez mais distante essa universalização, à medida que promove uma espécie de culto ao consumo (SANTOS, 2001, p. 18-19).

Em face do que fora exposto, pode-se inferir que, ao se trazer a educação para dentro do sistema GATS/OMC abre-se espaço para uma concorrência entre instituições públicas e privadas, uma vez que os serviços educacionais estão abarcados dentro das possibilidades de prestação de serviço de dentro e fora de seu próprio território.

Afere-se, portanto, que há em curso uma tendência da educação cada vez mais alinhar-se às propostas de uma agenda neoliberal, sobretudo para que se atenda à demanda de mercado existente, inclusive adequando seu próprio serviço para esse fim, oferecendo, dessa forma, uma educação neoliberal.

A escola neoliberal passa a oferecer uma educação que atenda às demandas de mercado, formando o indivíduo para as necessidades desse mercado globalizado. Estimula-se dessa forma uma competição pelo domínio do conhecimento, o qual traz como benefício um posicionamento privilegiado no mercado de trabalho. Assim, a competitividade imposta pela expansão do capitalismo sai do âmbito exclusivo do mercado para também exercer sua influência na vida dos próprios indivíduos.

1.5 Educação à luz do Sistema OMC/GATS e a integração econômica regional no Mercosul

A OMC se constitui como resultado da Rodada Uruguai absorvendo o GATT com alguns ajustes, além de trazer consigo o TRIPS, referente aos direitos sobre propriedade intelectual e o GATS, para o comércio de serviços (SACERDOTI, 1998, P. 57).

A educação passa a integrar os setores abarcados pelo GATS adquirindo a configuração de serviço educacional comercializável em um cenário de liberalização econômica sob a égide da OMC (ARAÚJO BORGES, 2009, p. 87).

Em 1997, foi assinado o Protocolo de Montevideu, no qual o Mercosul passa a ser signatário do GATS reconhecendo a importância da liberalização de seu mercado “para o aprofundamento da União Aduaneira e a progressiva conformação do Mercado Comum”, conforme disposto em seu preâmbulo. Na lista de compromissos, anexa ao protocolo incluem-se os seguintes setores: (i) serviços profissionais; (ii) serviços de comunicação; (iii) serviços de distribuição; (iv) serviços financeiros; (v) serviços de turismo e viagens; e (vi) serviços de transporte, bem como respectivos subsectores diversos (MERCOSUL, 1997). Afere-se, portanto, que os serviços educacionais não entraram na lista de liberalização de serviços do GATS pelos Estados do Mercosul.

Entretanto, o fato de um serviço não constar na lista de compromissos não significa que este serviço não pode ser liberalizado. Pode-se não assumir nenhum compromisso em determinado setor e, ainda assim, adotar um regime liberal para prestadores estrangeiros (SAYEG, 2009, p. 84).

Posto que o Mercosul foi concebido com objetivo precípua de fortalecer a inserção dos países em um sistema econômico competitivo, a educação de qualidade passa a figurar como um fator importante para atender às demandas de mercado em termos de estratégia empresarial, com vistas a aumentar a competitividade da região (PILETTI; PRAXEDES, 1998, p. 223).

Há, nesse sentido, uma mudança conceitual na educação, deixando de ser um direito humano fundamental e passa a ser um serviço comercializado no mercado educacional, em um cenário de intensa concorrência. Os indivíduos deixam de ser vistos como cidadãos em formação para assumirem o papel de consumidores desse serviço (ARAÚJO BORGES, 2009, p. 87).

Nesse mesmo contexto, os acordos de integração regional econômica integram também este sistema ao passo que são reconhecidos pelo Artigo XXIV do GATT e também o Artigo V do GATS, fomentando a liberalização do comércio por meio de acordos regionais (THORSTENSEN, 2006, p. 163).

Na medida e que o Mercosul se trata de um bloco formado através de um acordo regional de comércio, depreende-se que está devidamente reconhecido pela OMC dentro de

seu processo de integração regional econômica, abrindo espaço para a inserção da educação no âmbito desse processo.

Dentro desse cenário de liberalização econômica via integração regional, abre-se o debate sobre a educação nesta conjuntura. A educação, neste momento, é vista, portanto, pela perspectiva da teoria do capital humano, contribuindo para um crescimento socioeconômico, do qual depende de uma capacitação educacional e tecnológica (PILETTI; PRAXEDES, 1998, p. 219).

Depreende-se, portanto que, no contexto apresentado, a educação passa a adquirir a configuração de serviço educacional comercializável, sobretudo a partir da sua inserção no sistema GATS, tornando-se uma educação neoliberal, pautada na formação de capital humano em um cenário de intensa competitividade por parte das empresas educacionais.

Abre-se, assim, o espaço para que ela entre no processo de integração regional do Mercosul, na medida em que se encontra abarcada pelo sistema OMC/GATS que também regula os acordos regionais de comércio, sob o qual o Mercosul fora constituído.

Na medida em que essa integração econômica regional, na qual se inclui o Mercosul, abrange a educação dentro de seu sistema atribuindo-lhe o caráter mercadológico, a educação passa a se submeter aos imperativos do mercado assumindo uma configuração neoliberal ao se inserir dentro das lógicas do capital.

Dentro desse processo econômico, porém, a educação passa a ser orientada também à constituição de uma agenda neoliberal, pautada no desenvolvimento de mão de obra que atenda às demandas que emanam do mercado globalizado em relação à formação de profissionais atentos às incertezas desse mercado.

Em suma, havendo, portanto, o reconhecimento dos processos de integração regional pelo GATS/OMC, a educação é introduzida assim nesse processo de integração regional à medida que assume sua configuração de serviço educacional comercializável inserindo-se em um ambiente de competitividade.

2. EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL PARA A PROMOÇÃO DA CIDADANIA REGIONAL

O objetivo do presente capítulo é a delimitação da educação como direito humano, no plano do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), dele extraindo seu conteúdo normativo no sentido da promoção da cidadania regional.

Porquanto no capítulo anterior, foram trazidos os aspectos da educação como serviço na agenda neoliberal do sistema GATS/OMC, bem como sua inserção no processo de integração regional precipuamente econômico promovido pelo Mercosul, neste capítulo temos a perspectiva da educação como defendida no âmbito dos direitos humanos fundamentais.

O DIDH espelha a concepção moderna e iluminista de educação envolvendo o tríptico de objetivos: “formar o trabalhador, instruir o cidadão e educar o homem” (LAVAL, 2019, p. 67). Analisa-se aqui, sua configuração jurídica no sentido da formação da cidadania que, abrindo-se para além dos limites territoriais do Estado-nação, é tratada, no âmbito internacional, no cenário de globalização do capitalismo, em termos globais e, no processo de integração do Mercosul, regionais.

Nesse quadro, o capítulo começa analisando a educação nos documentos normativos internacionais que lhe conferem o status de direito humano fundamental, tanto no sistema global como no regional interamericano (2.1). Com isso, chega-se ao conteúdo da educação

orientada à cidadania, noção cuja abrangência em termos de direitos para além dos limites territoriais estatais, é na sequência debatida (2.2).

Nesta base, analisa-se a atuação do Setor Educacional no Mercosul no que tange o desenvolvimento de uma educação pautada no fomento de uma cidadania regional, com base nos acordos e planos de ação realizados neste âmbito (2.3).

A partir disso, finalmente, extrai-se, em consonância com o DIDH, no âmbito específico do processo de integração regional do Mercosul, o sentido da educação para a cidadania regional (2.4). Assim, chega-se à proposição do contexto em que a educação assume os atributos de um direito humano fundamental, ainda que inserida em um processo de integração essencialmente econômico.

2.1 Educação no sistema internacional de direitos humanos

A educação está prevista como direito humano social no âmbito do sistema global de proteção aos direitos humanos. Reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e uma série de tratados posteriormente elaborados, cuja redação a retoma em vários aspectos, por vezes também a complementando.

Em seu Artigo 26, a DUDH prevê, como direito de todo ser humano, a instrução gratuita e obrigatória no nível fundamental. Sendo esta orientada ao “pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”, à promoção da compreensão, tolerância e amizade entre povos e nações e à promoção da paz.

Em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), sobretudo seu Artigo 13, traz enormes avanços no que tange o direito à educação, podendo ser considerado o principal e mais completo documento sobre a matéria.

O PIDESC retoma o disposto na DUDH, trazendo o reconhecimento do direito à educação para todas as pessoas. Reitera também a importância de os Estados assumirem o compromisso de “visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais” (ONU, 1966).

Ademais, o pacto propõe “capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e

entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz” (ONU, 1966).

Com vistas a garantir o pleno exercício desse direito, reconhece-se que a “educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos”, a educação secundária “deverá ser generalizada e torna-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito” (ONU, 1966).

Sendo assim, pode-se inferir que o PIDESC trouxe um avanço em termos de regulamentação do direito à educação, sobretudo ao trazer para os Estados a responsabilidade em tornar a educação acessível e que fosse direcionada à formação de pessoas que constituirão uma sociedade pacífica e tolerante.

Como antecipado na Introdução, dessa maneira acessível e disponível a todas as pessoas, à educação primária cumpre atender às necessidades básicas de aprendizagem, definidas pela “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, firmada em Jomtien, Tailândia (1990). Abrange, além das ferramentas essenciais para a aprendizagem (leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo), conteúdos básicos da aprendizagem (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes).

Tais ferramentas aparecem descritas como necessárias para que a pessoa possa “desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo” (ONU, 1990). Implica, nessa medida, dentre outras competências e habilidades, a capacitação para a convivência em sociedade, incluindo, em seu aspecto político, o exercício da cidadania.

Afirma-se, dessa forma, a perspectiva ampliada, de uma educação geral. Quanto à formação para a cidadania, ainda que não venha atribuída expressamente como seu objetivo educacional nesses tratados, encontramos as referências, nesse sentido, dentro dos textos da Organização das Nações Unidas.

O Comentário Geral Nº 13 elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que monitora a implementação do PIDESC, traz um detalhamento sobre as questões concernentes à educação no âmbito do DIDH. De início, a educação é mencionada como um “direito humano por si só e um meio indispensável para a realização de outros direitos humanos”, trazendo um caráter empoderador e emancipador para a educação. Ademais atribui à educação a capacidade de promover o desenvolvimento socioeconômico

dos indivíduos e torná-los capazes de “participar plenamente nas suas comunidades” (ONU, 1999).

São ressaltados três princípios fundamentais norteadores da educação que são: “desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade”; “habilitar toda a pessoa a desempenhar um papel útil numa sociedade livre”; e “promover a compreensão entre todos os grupos ‘étnicos’ bem como entre as nações e grupos raciais e religiosos”. Contudo, reforça que, ademais dos princípios acima, a educação, em suma, “deve visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana” (ONU, 1999).

Os comentários do Comitê ainda trazem referências a outros documentos relevantes à matéria da educação no âmbito internacional, intimamente relacionados ao artigo 13º do PIDESC, como: a Declaração Mundial sobre Educação para Todos; a Convenção de Viena sobre o Direito da Criança (com destaque para seu artigo 29.o, n.º 1); a Declaração e Plano de Ação de Viena (parte I, n.º 33 e parte II, n.º 80); e o Plano de Ação para o Decênio das Nações Unidas para a educação na esfera dos direitos humanos (n.º 2). Tais menções, reforçam o sentido democrático atribuído à educação quanto ao seu papel emancipador e protetor das mulheres e crianças contra abusos tanto na esfera laboral quanto sexual, além de desempenhar um importante papel “na promoção dos direitos humanos e na democracia” (ONU, 1999).

O Comitê reforça a importância de que os propósitos e objetivos descritos no Art. 13º do PIDESC devem ser interpretados à luz dos documentos supracitados, pois trazem “referências específicas à igualdade de gênero e respeito ao meio ambiente”, pois tais “novos elementos estão implícitos e refletem uma interpretação contemporânea” do artigo em questão (ONU, 1999).

Portanto, identifica-se aqui as preocupações em torno da educação na e pela sociedade, sobretudo ao direcioná-la para a formação cidadã. Assim, constitui um conteúdo para a formação de uma consciência cidadã e reforça o papel da educação para formação de indivíduos atentos às questões da sociedade onde está inserido.

Foram ressaltadas pelo Comitê quatro características essenciais que abarcam o direito de receber educação em todos os níveis. São elas:

- a) *Disponibilidade*: ressaltando a importância que o Estado-Parte deve dispor de instalações em quantidade suficiente para atender à demanda. Ademais devem dispor de estrutura física adequada como sanitários para ambos os

sexos, água potável e os funcionários e professores devem receber salários competitivos, dentre outros.

- b) *Acessibilidade*: As instalações não devem apenas estar disponíveis, mas devem ser acessíveis. Ademais, essa acessibilidade deve contemplar determinadas dimensões, nomeadamente (i) não discriminação: ou seja, grupos mais vulneráveis não devem ser excluídos do acesso à educação; (ii) acessibilidade física, isto é, em termos geográficos ou ainda condições para o fornecimento da educação à distância, se for o caso; (iii) acessibilidade econômica: Reforça-se a importância da gratuidade a todos para o ensino primário e introdução de forma progressiva da gratuidade para o ensino secundário e superior.
- c) *Aceitabilidade*: Trata-se da “forma e substância da educação”, ou seja, adequação do conteúdo e da metodologia, considerando a relevância cultural, por exemplo, aos estudantes e aos pais.
- d) *Adaptabilidade*: Reitera que a educação deve estar em constante adaptação às transformações e as necessidades da sociedade adaptando-se a contextos socioculturais diversos.

Formam-se, assim, as condições mínimas necessárias a serem cumpridas pelo Estado ao fornecimento da educação como um direito, de forma que ela possa ser usufruída por todos e com qualidade para o desenvolvimento do indivíduo na sociedade e de sua personalidade humana.

No que tange, especificamente, a educação básica, o Comitê reitera a importância das quatro características essenciais acima e reforça a importância dos requisitos da obrigatoriedade e da gratuidade. Ademais, sublinha o Comitê, conforme o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que a “educação primária é a componente mais importante da educação básica”, contudo não são sinônimos.

A educação básica deve satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem segundo o artigo 1º da Declaração Mundial. Assim, definem-se, segundo o artigo 1º, “instrumentos essenciais para a aprendizagem” como sendo “leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas”. Enquanto “conteúdos básicos da aprendizagem” entendem-se como “conhecimentos, habilidades, valores e atitudes”. Tais conteúdos capacitam o ser humano ao seu pleno desenvolvimento com qualidade de vida e dignidade. As necessidades e métodos de

satisfazê-las devem se adequar à cultura de cada país, bem como adequar-se ao decorrer do tempo (ONU, 1999).

Nesse sentido, o Comitê determina para a educação básica que ela deve ser estender não somente às pessoas que não receberam sua educação primária, mas também àquelas que não tiveram satisfeitas as suas necessidades básicas de aprendizagem, conforme mencionado acima. Destarte, a educação básica não deve se limitar em função de idade ou gênero, sendo parte integrante da educação de adultos e da educação permanente. Assim, o Estado deve formular programas que atendam a todas as faixas etárias (ONU, 1999).

Adicionalmente, o Comitê frisa o dever do Estado de respeitar, proteger e realizar, como qualquer direito humano. Entretanto, faz ressalva de que a extensão da obrigação de fornecer a educação “não é uniforme para todos os níveis”, reservando essa obrigação, de efetivar de maneira imediata, a educação primária de forma obrigatória e gratuita (ONU, 1999).

Depreende-se assim, que a educação básica não contempla apenas crianças e adolescentes em idade escolar, mas relaciona-se à satisfação das necessidades básicas do ser humano em relação à aprendizagem.

Direciona-se tal conteúdo, portanto, à educação capaz de formar o cidadão para a vida em sociedade e lhe conceder dignidade e independência a despeito de idade e gênero. Sendo a educação primária a parte mais importante da educação básica, o Estado deve fornecê-la de forma obrigatória e gratuita, a fim de que possa ser acessada por todos.

A “Declaração e Programa de Ação de Viena”, adotada pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (ONU, 1993) enfatiza documentos exarados em matéria de direitos humanos, sobretudo para segmentos específicos da população como as pessoas em situação de vulnerabilidade social, por exemplo. Ademais retoma as declarações sobre educação pautada na tolerância, paz, e amizade entre os povos e nações.

Assim, a educação em matéria de Direitos Humanos e a divulgação de informação adequada, tanto teórica como prática, desempenham um papel importante na promoção e no respeito dos Direitos Humanos em relação a todos os indivíduos, sem distinção de qualquer tipo, nomeadamente de raça, sexo, língua ou religião, devendo isto ser incluído nas políticas educacionais, quer a nível nacional, quer internacional (ONU, 1993).

Nesse contexto, a Declaração apresenta a educação como uma ferramenta de promoção da tolerância e respeito aos direitos humanos, reforçando que as políticas educacionais devem ser direcionadas a todos, sem qualquer tipo de distinção.

Dessa forma, o conteúdo compreende uma educação cidadã ao passo que reforça a importância da construção de uma cultura de paz e amizade entre os povos. Orienta-se à formação de cidadãos capazes de prosperar em uma sociedade diversa prezando pelos valores da tolerância e não discriminação.

O “Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos” (Resolução nº 59/113-A, Assembleia Geral/ONU, 2004) compreende um “Plano de Ação” (2005-2007) em duas fases, sendo a primeira de 2005 a 2007 com recomendações para o ensino fundamental e médio, a segunda para o ensino superior e servidores públicos, forças de segurança, policiais e militares.

O plano define em seu preâmbulo a educação como “um conjunto de atividades de educação, de capacitação e de difusão de informação, orientadas para criar uma cultura universal de direitos humanos”. (ONU, 2006).

Para a educação fundamental e média, que abrange a educação básica, o documento apresenta como objetivo o aprendizado dos direitos humanos através dos componentes e processos de aprendizagem. Com efeito, não se limita apenas ao aprendizado, mas também na realização dos direitos humanos de todos os membros da unidade escolar (ONU, 2006).

Ademais, o plano propõe uma estratégia nacional para sua implementação, além de facilitar apoio por parte de organizações locais, nacionais, regionais e internacionais e apoiar na criação de redes de cooperação dessas organizações (ONU, 2006).

Portanto, o Plano Mundial para Educação em Direitos Humanos busca introduzir a temática dos direitos humanos nos primeiros níveis de educação, assim como incentivar a realização desses direitos por parte de todos os envolvidos no processo de educação. Assim, propõe a participação do Estado na articulação da implementação da proposta e o apoio em cooperação com demais instituições em diferentes níveis.

No âmbito interamericano, destaca-se, primeiramente, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), aprovada em 1948 na IX Conferência Panamericana, que traz o reconhecimento da relação entre educação e democracia, conforme o Artigo 47 onde dispõe que:

Os Estados-Membros darão primordial importância, dentro dos seus planos de desenvolvimento, ao estímulo da educação, da ciência, da tecnologia e da cultura, orientadas no sentido do melhoramento integral da pessoa humana e como fundamento da democracia, da justiça social e do progresso (OEA, 1948).

Entretanto, se faz importante reiterar que a OEA tem sua origem em 1889 capitaneada pelos Estados Unidos em um contexto de integração comercial liberal. Nesse sentido, trouxe para o continente americano uma luta “anticomunista” atrelando suas políticas ao modelo capitalista liberal, sob a roupagem da democracia e desenvolvimento social (CABRAL; NIYAMA, 2021, p. 281).

Eis o contexto em que o modelo de políticas neoliberais passa a ser associado à democracia. Quando se opõe o modelo capitalista, sustentado pelos Estados Unidos, ao comunismo, vincula-se o ideal de democracia e desenvolvimento social e econômico aos ideais capitalistas como algo a ser defendido e alimentado.

Esse modelo ao ser aplicado à educação acabou por gerar uma contraposição entre a educação na perspectiva iluminista, conforme proposta pelos documentos citados, *versus* uma visão mercantilista, relacionando-a diretamente ao desenvolvimento econômico, onde prevalece a relação de interdependência entre educação e emprego e educação e aumento da renda individual, sendo essa a última a que lamentavelmente tem imperado na sociedade sob os auspícios do capitalismo liberal (GENTILI, 2009, p. 1073-1074).

Ainda em 1948 a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem aborda o tema da educação, em seu Artigo XII defendendo que “Toda pessoa tem direito à educação”, ademais afirma que essa educação “deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana”. Ademais, atribui à educação o papel de preparar o indivíduo para “subsistir de maneira digna”, melhorando seu nível de vida e tornando-o útil à sociedade. O direito à educação deve, ainda, ser em igualdade de oportunidade “de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado”. Por fim, reforça a importância do oferecimento gratuito ao menos da instrução primária (ONU, 1948).

Desse modo, a Carta coloca a educação como um direito capaz de conceder a dignidade ao indivíduo e reforça a importância da participação do Estado na garantia desse direito, além de concordar com os demais documentos já mencionados quanto à relevância da educação primária.

Seguindo pelos documentos normativos no continente americano, destaca-se o Protocolo Adicional à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também chamado de Protocolo de San Salvador (1988), o qual retoma a pauta da educação para democracia.

Neste protocolo o Art. 13 reitera a importância da educação para o pleno desenvolvimento da pessoa humana, respeito pelos direitos humanos e complementa com o respeito ao pluralismo ideológico, ademais de reforçar o dever de se “capacitar as pessoas para participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista” (OEA, 1988).

Destarte, em 2001, a OEA divulga a Carta Democrática Interamericana (CDI), remetendo-se à própria Carta da OEA e demais instrumentos firmados posteriormente no âmbito da Organização. Ademais, afirma que a Carta da OEA reconhece que a “democracia representativa é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região, e que um dos propósitos da OEA é promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção”.

Em termos de educação, o Artigo 16 da CDI, a Organização afirma que “A educação é chave para fortalecer as instituições democráticas, promover o desenvolvimento do potencial humano e o alívio da pobreza, e fomentar um maior entendimento entre os povos”. Retomando, assim, o debate que associa a educação à formação de uma cidadania pautada na democracia (OEA, 2001).

Todos esses documentos internacionais delimitam conteúdo normativo do direito humano social à educação, como um direito de todas as pessoas, acessível gratuitamente, de forma obrigatória, ao menos no nível primário/fundamental. Isso, de modo a garantir o atendimento das necessidades básicas de aprendizagem, a incluir, dentre outros conhecimentos, habilidades, valores e atitudes, a capacidade de participar plenamente na vida social, tomando decisões fundamentadas na solução de conflitos e problemas comuns.

Envolve, nesse quadro, a educação para a cidadania, no sentido da formação que possibilite a efetiva participação numa sociedade livre, pluralista e democrática, com o respeito aos direitos humanos e promoção da tolerância, compreensão e paz, preparando-o, assim, para a cidadania.

Entretanto, conforme exposto anteriormente, esses documentos retomam sempre as redações anteriores, o que demonstra um avanço lento, sendo necessário resgatar propostas e

reforçar pontos anteriores a cada novo documento emitido, trazendo tardiamente o debate de uma educação para a cidadania no âmbito internacional e, conseqüentemente, interamericano.

2.2 Educação para a cidadania

A educação, assim voltada à promoção da cidadania, traz ao debate o conteúdo deste escopo e os horizontes de sentido que abrange. De início, nos termos da proposta moderna e iluminista, incorporada pelo ordenamento jurídico internacional, verifica-se que a cidadania se abriga sob a égide dos direitos humanos fundamentais.

Remete-se, pois, a noção que, não se restringindo ao exercício de direitos políticos de votar e ser votado, a cidadania abre-se, com Marshall, a três dimensões de direitos, nomeadamente: civil, política e social. (CARVALHO, 2018, p. 15-16).

Segundo o próprio Marshall (1967, p. 63), as dimensões de direito supracitadas podem ser definidas da seguinte forma: Os direitos civis são basicamente as liberdades individuais, tais como liberdade de fé, de expressão, de ir e vir e ainda o direito à justiça, o qual garante que os demais direitos sejam defendidos em termos de igualdade. Os direitos políticos, por sua vez, são justamente aqueles que asseguram o direito da participação do indivíduo no exercício do poder político, podendo eleger e ser eleito junto às autoridades de governo. Por fim, os direitos sociais, são aqueles que garantem aos indivíduos uma vida digna e possibilitam uma participação plena em sociedade. Aqui se encontram o direito ao acesso a saúde e educação públicas, por exemplo.

Eis o contexto em que, segundo Marshall, a educação encontra-se intimamente relacionada à cidadania. Posto isso, o autor aprofunda ainda mais esse vínculo ao afirmar que “o direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva” e ainda que “a educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil” (MARSHALL, 1967, p.73)

Depreende-se aqui, à luz de Carvalho (2018, p.16), que para Marshall a educação adquire máxima relevância em relação aos demais direitos ao passo que possibilita os indivíduos a tomarem consciência de seus próprios direitos e a lutar por eles.

De todo modo, no cenário de globalização, a cidadania há de ser analisada, para além dessa abertura, em termos de conteúdo, a diferentes âmbitos de direitos humanos fundamentais, inscritos no DIDH. Trata-se, especificamente, de seus desdobramentos em

relação aos níveis e distintos campos de atuação/participação cidadã. São pelos menos três níveis, superando a perspectiva nacional em que se constitui na modernidade.

A cidadania, no âmbito nacional, pode ter sua definição na perspectiva jurídica vinculada ao conceito de *nacionalidade* como “direito humano fundamental de *pertença* a um povo, elemento constitutivo do Estado”. Combina-se, então, às três dimensões supracitadas, propostas por Marshall, como garantia da participação igualitária na formação racional da vontade estatal (CABRAL, 2020, p. 569).

Entretantes, ocorre também a globalização como processo de interdependência econômica entre os países, baseada na produção e no consumo em um sistema de exploração do mercado mundial. Substitui-se, assim a autossuficiência nacional pelas conexões universais das nações, transformando o Estado em “província do capitalismo mundial”. Assim, o Estado passa a ter seu poder de soberania reduzido. (CABRAL, 2019, p. 173)

Nesse contexto, é suscitada a ideia de uma cidadania universal, ou cidadania global, na qual as fronteiras desmoronam-se em face aos imperativos da globalização, emergindo o conceito de uma *humanidade desterritorializada* (SANTOS, 2001, p.42).

Eis o momento em que se inicia, no contexto internacional, o debate sobre a educação para a cidadania global (ECG). A ECG aparece expressamente na agenda referente à governança global em matéria de educação, em 2012, na “Global Education First Initiative” (GEFI), programa da Secretaria Geral da ONU, contendo princípios básicos para a escolarização universal e cidadania mundial (SANTIAGO, ANTUNES e AKKARI, 2020, p. 691).

Em 2015, a UNESCO lança o documento supramencionado, “Educação para a Cidadania Global: preparando alunos para o século XXI”, trazendo diretrizes e propostas em relação à matéria. A urgência que se traz para uma educação voltada à proposta de uma cidadania global surge, segundo a organização pelo motivo seguinte:

Além de habilidades e conhecimentos cognitivos, a comunidade internacional tem instado por uma educação que contribua para a resolução dos desafios globais já existentes e emergentes que ameaçam o planeta e, ao mesmo tempo, ajude a aproveitar com sabedoria as oportunidades que essa educação oferece (UNESCO, 2015).

Nesse documento, é reconhecido, além da importância da educação para a compreensão e resolução de questões sociais a níveis globais, o seu papel no desenvolvimento do conhecimento e de habilidades cognitivas, também na construção de valores, habilidades

socioemocionais (*soft skills*) e na cooperação internacional para promover a transformação social, as quais teriam os alunos como facilitadores.

Isso, de modo a permitir o empoderamento dos alunos para que se engajem e assumam papéis ativos, tanto a nível local como global frente aos desafios globais na formação de “um mundo mais justo, pacífico, tolerante, inclusivo, seguro e sustentável”.

Para tanto, a ECG pode ser aplicada com vistas a fomentar nos alunos:

uma atitude apoiada por um entendimento de múltiplos níveis de identidade e o potencial para uma identidade coletiva que transcenda diferenças individuais culturais, religiosas, étnicas ou outras;

um conhecimento profundo de questões globais e valores universais como justiça, igualdade, dignidade e respeito;

habilidades cognitivas para pensar de forma crítica, sistêmica e criativa, incluindo a adoção de uma abordagem de multiperspectivas que reconheça as diferentes dimensões, perspectivas e ângulos das questões;

habilidades não cognitivas, incluindo habilidades sociais, como empatia e resolução de conflitos, habilidades de comunicação e aptidões de construção de redes (*networking*) e de interação com pessoas com diferentes experiências, origens, culturas e perspectivas; e

capacidades comportamentais para agir de forma colaborativa e responsável a fim de encontrar soluções globais para desafios globais, bem como para lutar pelo bem coletivo. (UNESCO, 2015).

Ressalta-se, contudo, o entendimento de que cidadania global não implica uma situação legal, mas sim um sentimento de pertencimento a uma comunidade ampla, uma humanidade em comum (UNESCO, 2005). Em suma, não há abordagem do conceito em termos do conteúdo normativo que lhe é aplicado. Permanece, assim, um conceito genérico e equívoco.

A proposta remete, nessa linha, à preocupação de uma formação alinhada aos movimentos de mudança no cenário geopolítico impulsionadas pelo processo de globalização, que nada mais é que uma expansão a nível mundial do sistema capitalista atingindo seu ápice (SANTOS, 2001 p.23).

Essas mudanças oriundas do dinamismo proporcionado pela globalização, permite que se reforce cada vez mais o *slogan* neoliberal atribuído a educação no sentido da formação de um trabalhador flexível, atento às demandas do mercado num cenário de incertezas (LAVAL, 2019, p. 40-41).

Afere-se, portanto, que a educação se vincula à cidadania a partir da dimensão de que é um direito social, conforme proposto por Marshall. Tal perspectiva é assumida ao considerar que a educação é fundamental para que o indivíduo possa ter participação plena na vida em

sociedade. Sem olvidar-se do conceito de cidadania atribuído ao sentimento de pertença do indivíduo que se relaciona ao direito nas dimensões de Marshall (civil, político e social).

Entretanto, ao se inserir no âmbito da globalização, no qual incorre uma desterritorialização da humanidade, tal sentimento de pertença passa ser em fazer parte de uma comunidade universal. Nesse contexto, a educação acaba por abarcar essa globalização orientando-se, então, para a formação de uma cidadania global.

Havendo uma proposta de Educação para a Cidadania Global, por meio da qual se desenvolve as competências para se atuar em um mercado globalizado, passa-se então a se pensar em uma educação que possa fomentar uma identidade sul-americana a partir de uma formação cidadã.

Nesse sentido, no cenário latino-americano, e mais precisamente mercosulino, no qual essa pesquisa está focada, começa-se a falar em *cidadania regional* a qual teria a educação como sua principal ferramenta de difusão. A educação para a cidadania regional, passa assim a ser encontrada em documentos normativos expedidos pelo Setor Educacional do Mercosul.

2.3 A integração educacional pelo Setor Educacional do Mercosul (SEM)

O Tratado de Assunção propõe uma ampliação das dimensões dos mercados nacionais dos países membros por meio da integração, através da qual busca “acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social” não abordando questões referentes aos direitos humanos, tampouco à educação. Entretanto, traz a preocupação com o desenvolvimento econômico com justiça social, mencionando a necessidade de desenvolvimento dos campos da ciência e da tecnologia como forma de modernização de suas economias (GADOTTI, 2007, p. 11)

Cabe frisar, porém, que as questões sociais aparecem na pauta do Mercosul sob a ótica do mercado livre, sendo assim, a democratização junto à liberalização econômica viabilizaria a inserção na agenda do bloco as discussões acerca dos direitos humanos (LIMA, 2015, p. 59).

Em face disso, podemos aferir que embora, devido ao seu caráter precipuamente econômico, não tenha sido mencionada no Tratado de Assunção, a educação se mostra presente na pauta do Mercosul desde seu início, evidenciando o conceito de desenvolvimento

pautado na justiça social, atendendo a uma demanda oriunda do mercado, posto que a finalidade intrínseca do tratado é a integração econômica.

Por meio da Resolução nº 07/91 do Conselho do Mercado Comum (CMC) foi criada a Reunião de Ministros da Educação (RME), considerando que a “formação integral dos recursos humanos mediante a elevação dos níveis de educação é fator essencial para fortalecer o processo de integração e alcançar a prosperidade, o progresso e o bem-estar com justiça social” da região. Assim, cria-se *locus* para debates sobre a educação no bloco, com a proposta de propor medidas para a coordenação de políticas educacionais nos Estados Partes (Art. 1º).

A RME tem por função, conforme o documento que a constitui, “propor ao referido Conselho através do Grupo Mercado Comum medidas visando a coordenar políticas educacionais nos Estados Partes.” (MERCOSUL, 1991).

A estrutura do Setor Educacional do Mercosul (SEM) foi criada a partir da aprovação Decisão 15/01 com o objetivo de “Conformar um espaço educacional comum, através da concentração de políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul”, conforme disposto no documento que o estrutura (MERCOSUL, 2001)

Desse modo ficam evidentes os esforços envidados no bloco em contemplar as questões sociais, trazendo a educação para o centro do debate, entendendo que a formação da cidadania regional almejada pelo bloco tem como via principal a educação.

Desde sua criação, o SEM obteve êxito em avançar com protocolos e decisões do Conselho do Mercado Comum, abrangendo desde a educação básica ao ensino superior, favorecendo a integração a partir da criação de uma consciência regional (LARRECHEA; CASTRO, 2013, p. 86).

O SEM conta, assim, com uma estrutura de governança intergovernamental baseada no consenso, ou seja, as propostas de todos os Países-Membros devem ser analisadas e aprovadas em unanimidade. Portanto, o SEM não surge com a ambição de se tornar um órgão supranacional, sim um organismo para coordenação e implementação de políticas educacionais regionais (BARLETE, 2019, p. 86).

Em vista do objetivo de estabelecer um planejamento para a implementação das políticas educacionais, o SEM elaborou Planos de Ação para nortear as atividades rumo a este

objetivo. A Decisão CMC nº 07/92 institui o “Plano Trienal para o Setor de Educação no Contexto do Mercosul”.

Sua aprovação dá-se por considerar a “formação da consciência cidadã favorável ao processo de integração, assim como a capacitação de recursos humanos e a conciliação e harmonização dos sistemas educativos dos Estados Partes constituem alicerces fundamentais” (MERCOSUL, 1992) para a consolidação do Mercosul. É composto, então, por três programas:

PROGRAMA I. Formação da consciência cidadã favorável ao processo de integração. Tem por finalidade promover o conhecimento do impacto da integração e difundir esta informação nos diferentes níveis do sistema educativo e implementar o ensino do Espanhol e do Português em instituições dos diferentes níveis e modalidades do sistema educativo.

PROGRAMA II. Capacitação de recursos humanos para contribuir ao desenvolvimento. Seu objetivo é promover estratégias de desenvolvimento educativo para o ensino básico e médio, para a formação técnico-profissional e de alto nível.

PROGRAMA III. Compatibilização e harmonização dos sistemas educativos. Persegue a proposição de mecanismos jurídicos, administrativos e acadêmicos que possibilitem a compatibilização dos sistemas educativos e o estabelecimento de um sistema de informação em rede que possibilite conhecer os dados educativos relevantes dos Estados Partes (MERCOSUL, 1992).

Este plano foi prorrogado por duas vezes e vigorou até junho de 1998.

Na Decisão do CMC nº 13/98, houve a aprovação do Plano Trienal 1998-2000 e as Metas do Plano Trienal para o ano 2000 do Setor Educacional do Mercosul (SEM), o qual se constitui de três partes:

A 1ª parte traz os Termos de Referência para a definição do Plano. Além do histórico do SEM, indica sua missão, em perspectiva ampliada da integração. No item 07, traz a referência à missão de contribuir para os objetivos do Mercosul, fazendo, então, referência expressa à “formação da consciência cidadã para a integração”, com a promoção, ainda, da “educação de qualidade para todos, num processo de desenvolvimento com justiça social e conseqüente com a singularidade cultural de seus povos”. Eis a primeira menção sobre a integração ampliada, além do âmbito econômico.

No Item 08, enumera como princípios orientadores: (I) Integração regional e respeito à diversidade; (II) Compromisso democrático: de modo a auxiliar “a criação das condições para que os sistemas educacionais sejam um instrumento eficaz na promoção dos valores democráticos”; (III) Educação de qualidade para todos. No Item 09, contudo, retoma a

natureza econômica da integração a ser promovida, consoante ao cenário internacional capitalista.

O planejamento para o triênio 1998-2000 reconhece o valor intrínseco dos instrumentos de integração educacional, cujo objetivo é potencializar a integração econômica, sobretudo em face às críticas levantadas pelos resultados da globalização, considerando que a inserção dos sistemas político-econômicos nacionais numa economia mundial é incapaz de assegurar, por si só, o crescimento e o desenvolvimento.

A 2ª parte é composta pelo Plano Trienal. Traz “duas áreas prioritárias para o desenvolvimento das atividades do Setor Educacional do Mercosul”: São elas “Desenvolvimento da identidade regional, por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura de integração” e “Promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação”. Adicionalmente, propõe estratégias de ação e linhas programáticas.

Na 3ª parte, as “Metas do Plano Trienal para o ano 2000”, intitulado “Compromisso de Brasília”, são estipuladas diretrizes para compatibilização de aspectos curriculares e metodológicos a partir de uma perspectiva regional, bem como ações para o favorecimento da mobilidade acadêmica (docente e discente). Inicia também a implementação de um sistema de avaliação, credenciamento e reconhecimento de títulos de graduação universitária e formação de recursos humanos para capacitação em áreas científicas e tecnológicas.

Incluem-se neste documento áreas prioritárias de desenvolvimento, sendo o desenvolvimento da identidade regional por meio da cultura de integração e a promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação.

Embora seu conteúdo seja majoritariamente orientado à uma educação neoliberal, cabe ressaltar as menções à formação de uma identidade regional com respeito à singularidade dos povos da região.

Esse plano surge não apenas como uma forma de se vincular a educação ao processo de integração do Mercosul, mas também como a intenção da criação de uma identidade cultural onde a educação se torna protagonista em um cenário de democratização da região (BARLETE, 2019, p. 142).

O Plano de Ação do Setor Educativo do Mercosul para o período 2001 – 2005 (Decisão CMC nº 15/01) destaca a tarefa de promover condições que favoreçam uma integração em

sentido ampliado, econômica, social e culturalmente. Como objetivos estratégicos, destaca-se mais uma vez a referência à formação da consciência cidadã regional, com o “Fortalecimento da consciência cidadã favorável ao processo de integração regional que valorize a diversidade cultural” e a “Promoção de educação de qualidade para todos na região e políticas públicas de formação e capacitação de recursos humanos competentes”. Ressalta-se, ainda, a formação de um “espaço educativo regional de cooperação solidária”.

Importante salientar, que nesse plano foram criadas Comissões Regionais Coordenadoras de Área, dividindo-se em três: Educação Básica (CRC-EB), Educação Tecnológica (CRC-ET) e Educação Superior (CRC-ES). A partir dessa divisão foi possível também estabelecer planos e identificar eventuais desafios para essas áreas específicas. Para a Educação Básica, o desafio identificado foi:

Assegurar o melhoramento da aprendizagem; para isso, é fundamental a interação das escolas com diferentes atores e instituições sociais. Isto implica, por um lado, incorporar no cotidiano práticas pedagógicas mais contextualizadas, centradas em conteúdos significativos e, por outro, processos de gestão escolar que promovam o reconhecimento social da escola como um espaço cultural.

O pleno exercício do direito à educação será garantido através de uma educação de qualidade para todos, proporcionando uma atenção educacional prioritária aos grupos vulneráveis (MERCOSUL, 2001, Tradução nossa²).

Nesse documento, também, foram trazidos temas a serem trabalhados e metas para estes temas, os quais ficaram assim definidos para a Educação Básica:

Dois blocos temáticos são estabelecidos para orientar os projetos correspondentes à Educação Básica:

- A aprendizagem como processo cultural: Língua, História, Geografia, Cultura e novas tecnologias. A incorporação de projetos e atividades relacionadas ao ensino de idiomas, história e geografia do Mercosul utilizando novas tecnologias na educação, reconhecendo a importante dimensão política dessas áreas para a integração regional.

- Melhorar a qualidade da educação para todos com ênfase na aprendizagem e gestão participativa e contextualizada. Esta contextualização está ligada à flexibilidade e relevância curricular, e a participação está ligada à autonomia dos atores na construção do aprendizado (Tradução nossa)³.

² Texto original em língua espanhola: "*asegurar el mejoramiento del aprendizaje; para ello es fundamental la interacción de las escuelas con diferentes actores e instituciones sociales. Esto implica, por un lado, incorporar en lo cotidiano prácticas pedagógicas más contextualizadas, centradas en contenidos significativos y, por otro, procesos de gestión escolar que promuevan el reconocimiento social de la escuela como un espacio cultural. El pleno ejercicio del derecho a la educación se garantizará a través de una educación de calidad para todos, brindando atención educativa prioritaria a grupos vulnerables.*"

³ Texto original em língua espanhola: "*Se establecen dos bloques temáticos que orientarán los proyectos correspondientes a la Educación Básica:*

- *El aprendizaje como proceso cultural: Lengua, Historia, Geografía, Cultura y nuevas tecnologías. La incorporación de proyectos y actividades relativos a la enseñanza de las Lenguas, de la Historia y de la*

Depreende-se, a partir disso, que neste plano começa-se a suscitar uma maior ênfase na educação para a formação da cidadania regional, entretanto sem abandonar o viés neoliberal já fomentado anteriormente. Assim, começa uma transição dos objetivos da educação no Mercosul compreendendo a importância de se resgatar uma educação com viés democrático e que de fato possa construir a cidadania nos aspectos dispostos nos documentos que versam sobre a educação no âmbito do DIDH.

Destarte, enquanto o plano anterior constituía-se de recomendações genéricas ao setor de educação, o novo plano apresenta aprofundamento nas questões educacionais do bloco e estratégias pontuais para demandas específicas de diferentes níveis de educação. Consta, ademais, de um teor mais voltado às questões sociais que meramente econômicas, porquanto o plano anterior que, embora trouxesse algumas questões sociais, era fortemente inclinado às demandas mercadológicas da educação.

Gadotti (2007, p.25) destaca que o Plano de Ação 2001-2005 trouxe muitos avanços, como a assinatura de vários protocolos e acordos de integração educativa para todos os níveis de educação, além da articulação junto a organismos internacionais e trazer uma estratégia para ensino de História e Geografia no âmbito regional. Entretanto, não deixa claro qual a finalidade da integração, nem se é inclusiva ou ainda quem irá se beneficiar dessa integração.

Na sequência o Plano do Setor Educativo do Mercosul 2006 – 2010 vem no mesmo formato do plano anterior, trazendo um balanço das ações realizadas no âmbito do documento antecessor, panorama atual, além de objetivos estratégicos definidos da seguinte forma:

- 1 - Contribuir para a integração regional, acordando e implementando políticas educacionais que promovam a cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito pela democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente.
- 2 - Promover uma educação de qualidade para todos como um fator de inclusão social, desenvolvimento humano e produtivo.
- 3-Promover a cooperação baseada na solidariedade e o intercâmbio para a melhoria dos sistemas de educação.
- 4 - Promover e fortalecer programas de mobilidade para estudantes, estagiários, professores, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais.
- 5 - Acordar políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul (MERCOSUL, 2005).

Geografía del MERCOSUR que utilicen las nuevas tecnologías a la educación, reconociendo la importante dimensión política de estas áreas para la integración regional.

- *Mejoramiento de la calidad de la educación para todos con énfasis en los aprendizajes y gestión participativos y contextualizados. Esta contextualización está ligada a la flexibilidad y pertinencia curricular, y la participación se vincula a la autonomía de los actores en la construcción de los aprendizajes.”*

Cabe ressaltar que este plano é bastante crítico em relação ao cenário político mundial, no qual a desigualdade social permanece alarmante. Ademais, critica a posição de alguns Estados vincularem suas políticas sociais a organismos internacionais como o Banco Mundial e a OMC. Reconhece ainda que nem todos desfrutam da mesma realidade educacional, portanto, reforça a importância de que a questão da qualidade do ensino tenha aderência à realidade em que se insere o educando (BABINSKI, 2010, p. 156-157).

Estes objetivos estratégicos são retomados no Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011 – 2015 e ambos reforçam a importância da formação de uma identidade de cidadania regional, cultura de paz e respeito à diversidade cultural e à democracia. Ademais, ressaltam a educação de qualidade, o fortalecimento da mobilidade acadêmica como ferramenta de cooperação internacional e a articulação da educação como processo de integração do Mercosul. Nestes planos são traçados alinhamentos estratégicos além de um plano operativo para cada uma das CRC.

Portanto, afere-se que, nestes dois últimos planos, a educação para a cidadania já recebe uma maior atenção, compreende que a educação deve estar alinhada ao processo de integração do Mercosul, passa-se a tratar sobre as questões de diversidade e inclusão. Ademais, compreende-se que a educação de qualidade também deve ser objeto de atenção do Setor. Substitui-se, então, o viés essencialmente neoliberal e as questões que levam a uma educação para a cidadania com respeito à diversidade e inclusão ganham espaço. A cooperação internacional também é destacada por meio da mobilidade acadêmica

O Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul até 2020 resumiu os objetivos anteriores e definiu como prioridades da seguinte forma: “1) Geração e difusão do conhecimento; 2) mobilidade para integração regional; 3) qualidade e equidade e; 4) inclusão e participação social.”

O último plano de ação divulgado pelo SEM compreende o período 2021-2025. Neste plano em sua introdução resalta os desafios enfrentados pela pandemia Covid-19 que acentuou as diferenças sociais, sobretudo na área da educação, onde a região foi duramente afetada. Ademais, os objetivos, agora chamados de Macrocampos, são definidos da seguinte forma: “1) Geração e difusão de conhecimento; 2) Mobilidade para integração regional; 3) Qualidade e equidade; 4) Inclusão e participação social; 5) Articulação institucional.”

Percebe-se que no plano até 2020 as questões da integração no nível social ganham mais espaço. A importância da sociedade também se integrar através da educação começa a ser evidenciada. Já no plano mais recente, a articulação institucional é suscitada, o que denota a intenção de que a educação possa “conversar” com os demais setores, entendendo que ela passaria a ter um protagonismo no processo de integração.

Cabe observar, entretanto, que os planos de ação acabam repetindo seus objetivos por diversas vezes, demonstrando o pouco avanço que se obtém na área. Assim, percebe-se que a implementação das políticas desenvolvidas no âmbito do Setor Educacional do Mercosul, carecem de monitoramento acerca de sua implementação e acompanhamento do desenvolvimento. Destarte, se faz necessário repetir os objetivos nos planos de ação seguinte, posto que tais objetivos não foram alcançados.

No ano de 2021, ano em que se comemorou o aniversário de 30 anos da constituição do Mercosul, foi divulgado o Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM). Um documento que, embora não possua caráter vinculante, ou seja, não há força normativa que exija cumprimento, reúne os principais direitos atribuídos aos cidadãos dos países-membros do bloco. Nesse sentido, por meio da decisão nº 26/03 estabeleceu-se o Plano de Trabalho do Mercosul 2004-2006 em uma clara direção rumo a uma integração ampliada ao se dividir a agenda do bloco em três dimensões: Mercosul Econômico-comercial; Mercosul Social; e Mercosul Institucional. Desta divisão, o Mercosul Social, responsável pela consolidação das políticas sociais no âmbito regional, sobretudo a constituição de uma cidadania regional elaborou o ECM (SALLES; FERREIRA; DIAS, 2021, p. 57-58).

Em termos de educação, observa-se que o ECM traz tão somente os acordos citados abaixo, não instituindo qualquer novidade à área, permanecendo somente como um compilado dos direitos e políticas já consolidadas dentro do bloco.

Por não se tratar de documento vinculante ao Tratado de Assunção como protocolo internacional, não há qualquer capacidade jurídica e/ou institucional de monitoramento e garantia da aplicação das prerrogativas, cabendo à sociedade civil e aos Estados Parte realizarem tal acompanhamento nos níveis nacional e regional (SALLES; FERREIRA; DIAS, 2021, p. 73).

Por meio da pesquisa documental nos registros do Mercosul foram identificados os seguintes acordos realizados no âmbito da educação básica, foco deste trabalho:

O “*Protocolo de Integração Educacional, Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Técnico Médio*”, assinado em 1995, prevê que os países membros concederão aos títulos, certificados e diplomas obtidos em outro país signatário o mesmo tratamento dispensado àqueles obtidos em seu país de origem.

Ademais, prevê também que os estudos realizados em outro estado membro do bloco terão a mesma validade daqueles realizados no seu próprio território, assim concedendo acesso ao ensino superior ou continuidade dos estudos eventualmente interrompidos.

Cabe salientar que esse documento ganhou tamanha relevância que, sendo ratificado por todos os Países-Membros, tornou-se um dos documentos prioritários no caso de associação ao bloco (BABINSKI, 2010, p. 163).

Com a aproximação dos países do Mercosul com Bolívia e Chile, os quais constam atualmente como Estados Associados, foi assinado em 2002 com esses países o “*Protocolo de Integração Educacional e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico Entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile*”.

O protocolo garante a equivalência dos estudos e prevê que os estudos realizados em um dos países signatários recebam tratamento idêntico aos estudos realizados em outro Estado Parte, permitindo continuidade de estudos eventualmente interrompidos.

Este documento ainda prevê a “incorporação de conteúdos curriculares mínimos de História e Geografia de cada um dos Estados Partes” cabendo às autoridades responsáveis de cada um dos países envolvidos estabelecerem os procedimentos para sua organização. O protocolo, apesar de reconhecer os estudos realizados nos Estados signatários, não menciona o acesso ao ensino superior.

Seguindo o objetivo de fortalecer a integração entre os países latino-americanos, em 2003 o SEM assinou um acordo amplo de cooperação com o *Convenio Andres Bello* (CAB), organização internacional criada em 1970 e reestruturada em 1990 com o objetivo de promover uma integração educacional, científica, tecnológica e cultural.

Fazem parte do CAB atualmente Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Espanha, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Venezuela. O acordo firmado entre o SEM e o CAB tem como finalidade intensificar o intercâmbio de documentação, legislação,

publicações e material pedagógico que estejam relacionados aos sistemas educacionais de seus respectivos países.

Posteriormente, em 2007, foi proposto um termo aditivo ao acordo amplo com o CAB a fim de se garantir o reconhecimento de títulos, diplomas, certificados e estudos de nível básico/primário e médio/secundário não-técnico. Este acordo complementar permite que os estudos iniciados em um dos países signatários porventura interrompidos possam ter continuidade em outro membro, bem como os estudos finalizados concedem acesso ao ensino superior em qualquer dos Estados-Partes do referido acordo.

Entretanto, enquanto o acordo amplo já se encontra vigente, até o momento o acordo complementar assinado em 2007 foi ratificado somente pelo Uruguai e ainda segue pendente de ratificação por parte da Argentina, Brasil e Paraguai.

No ano seguinte, o SEM firmou o Protocolo de Intenções entre o Mercosul e a Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. O protocolo prevê, assim como o anterior firmado com o CAB, o intercâmbio de documentação, legislação, publicações, materiais pedagógicos relacionados aos sistemas educativos dos respectivos países. O protocolo entrou em vigor na data de sua publicação.

Por fim, em 2010, foi assinado o *“Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário/Fundamental/ Básico e Médio/Secundário Entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados”*. Este documento tem por objetivo viabilizar a mobilidade estudantil, viabilizando, assim como os anteriores, a continuidade de estudos iniciados em um país membro, além de possibilitar o acesso ao ensino superior entre os países-membros.

Ao considerarmos as ações do SEM em matéria de educação básica, conforme demonstrado acima, nota-se que há um esforço em promover uma integração ampliada ao estabelecer uma diplomacia entre os países membros do bloco focada na educação.

Ademais, percebe-se que tais ações são realizadas não somente no âmbito do Mercosul, mas também segue numa integração junto a outros países latino-americanos que não compõem o bloco. Demonstra assim um interesse em expandir o alcance das ações voltadas à educação básica para além dos limites do bloco, aproximando o Mercosul dos demais países latino-americanos por meio da educação. Dentro de todos os aspectos levantados no presente capítulo, é possível encontrar no processo de integração promovido pelo Mercosul a abertura para que a educação seja trabalhada em seu aspecto de direito humano fundamental. Ao passo

que a própria integração regional passa a receber um olhar para uma integração ampliada, a compreensão sobre a importância que a educação adquire nesse contexto, leva a ser utilizada como ferramenta para se alcançar este objetivo. Nesse sentido a educação sai do papel de coadjuvante do processo de integração para se falar de uma integração pelas vias da educação.

Assim, afere-se, portanto, que é construído, no âmbito do processo econômico que marca o Mercosul, conteúdo de cidadania regional e de uma educação para sua consolidação. Isso, considerando a abertura do bloco também à temática do desenvolvimento social e sua preocupação com aspectos culturais e sociais relacionados à integração.

A educação para a cidadania regional incorporando e complementando o disposto no DIDH, remete, assim, ao direito de todos à educação de qualidade, com o compromisso estatal a partir da implementação de políticas públicas destinadas à sua efetivação, dentro de um “espaço educativo regional” de cooperação solidária.

É, ademais, educação orientada à formação de consciência cidadã latino-americana, respeitando-se, de todo modo, as singularidades culturais de seus povos. Desenvolve-se, pois, dentro de processo de integração educacional e cultural que se propõe a superar os limites do processo econômico em que se constitui.

2.4 Educação para cidadania no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos

A educação está consolidada como direito humano fundamental em diversos documentos nos âmbitos internacional e interamericano, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Tais documentos reforçam a importância da educação como protagonista na formação cidadã dos indivíduos, bem como oferecem diretrizes ao ensino, com especial ênfase aos primeiros níveis (BABINSKI, 2010, p. 71).

Extraí-se destes documentos o entendimento acerca da posição da educação como um direito humano fundamental para todos os níveis, os quais devem ter como características essenciais a disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade em seu fornecimento.

A educação adquire, sobretudo a educação primária, caráter de obrigatoriedade e gratuidade, cabendo ao Estado prestar essa garantia do fornecimento desse nível de educação

sob tais condições. Assegura-se assim, uma característica de direito e dever ao mesmo tempo (CABRAL, 2017, p. 352).

Nesse sentido, a educação emerge orientada à formação cidadã. Nas dimensões propostas por Marshall, insere-se na dimensão social, posto que garante ao indivíduo sua plena participação na sociedade, gozando de dignidade. Aduz-se à educação o papel de direito empoderador, necessário ao exercício dos demais direitos, formando cidadãos atentos às necessidades da sociedade, para assim exercer nela sua plena participação.

Analisando a integração pelas vias da educação, o vínculo entre o desenvolvimento econômico e o social fica evidente, sobretudo ao analisar o papel da educação nesse processo, ao passo que aborda aspectos históricos e culturais. Assim o processo de ensino, especialmente a partir do século XX, marcado por regimes ditatoriais na região, consolida a democracia fortalecendo as bases da cidadania (LIMA, 2015, p. 89)

Ao passo que a expansão do capitalismo é impulsionada sobre o pano de fundo da globalização, emergem os ideais de uma cidadania global, na qual o indivíduo não pertence somente ao Estado onde vive, mas sim a toda a humanidade, atravessando as fronteiras, agora, tênues (SANTOS, 2001, p. 42). Para isso é estipulado um conjunto de competências a serem desenvolvidas para capacitá-lo a se tornar um cidadão global, capaz de atuar em um mundo repleto de incertezas trazidas por essa mesma globalização (LAVAL, 2019, p. 40-41).

Tais competências são reforçadas em documentos emitidos pela ONU, sobretudo no âmbito da UNESCO a fim de estabelecer as diretrizes para a implementação de uma educação para a cidadania global. Estes documentos reiteram os princípios de uma educação pautada na formação de indivíduos capazes de “encontrar soluções globais para desafios globais, bem como para lutar pelo bem coletivo” (UNESCO, 2015).

Ao reconhecer que na *economia globalizada* a organização em blocos regionais também se tornou uma realidade, entende-se que essa organização se faz necessária para o desenvolvimento da região, frente a um mercado competitivo. Assim, há uma busca da construção de “uma unidade na diversidade” onde a educação tem um papel fundamental nesse processo (GADOTTI, 2007, p. 7).

Assim, o debate acerca da cidadania global ganha novos contornos ao ser visto da perspectiva da integração regional. Emerge, dessa forma, o conceito de uma cidadania regional, onde o indivíduo é formado a partir de uma identidade regional, mas capacitado para atuar no mercado global.

Destarte, os planos elaborados no âmbito do SEM trazem os objetivos a serem alcançados para a implementação de uma educação de qualidade voltada à construção de uma cidadania regional. Tais planos de ação contemplam diretrizes a serem aplicadas pelo SEM a fim de cumprir os objetivos propostos de construir uma “formação da consciência cidadã favorável ao processo de integração” (MERCOSUL, 1992).

Nesse ínterim, os tratados firmados intra e extrabloco visam a formação de políticas educacionais nos Estados-Membros. Seguindo os planos de ação, buscando articular políticas de integração educacional que objetivam impulsionar o desenvolvimento de uma cidadania regional, como também fomentar o desenvolvimento econômico fortalecendo a região através da integração.

A partir da análise dos tratados e dos planos de ação do Mercosul, acima apresentados, percebemos que contemplam diversos aspectos já abordados pelos documentos exarados nos âmbitos internacional e interamericano. Assim, depreende-se que, sob a égide do Mercosul, é constituído o espaço no qual se aduz à educação seu papel de direito humano fundamental, orientada à construção de uma cidadania regional.

3. EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA REGIONAL NO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL: INTEGRAÇÃO EDUCATIVA PARA ALÉM DA ECONÔMICA

O presente capítulo tem por objetivo, a partir do que fora apresentado nos capítulos anteriores, analisar o papel da educação dentro do Setor Educacional do Mercosul. Considerando-o como um bloco econômico regional, busca-se aferir em que ponto a educação se insere dentro de um modelo de integração regional com uma finalidade precipuamente econômica.

Sendo o Mercosul um bloco constituído dentro de um contexto capitalista, seus objetivos sempre estiveram sobre as questões econômicas, entretanto se faz necessário também avaliar a medida em que as questões sociais são contempladas em face aos objetivos de uma integração ampliada.

Primeiramente será analisado em que medida a educação, ainda que inserida dentro do sistema neoliberal, consegue satisfazer as premissas de um direito humano fundamental, ou seja, ainda que assumindo a configuração de uma educação neoliberal contempla os requisitos para que possa ser educação para a cidadania.

Dentro desse contexto, será avaliado o objetivo de uma integração regional ampliada que o Mercosul busca alcançar, contemplando as pautas sociais. Assim, se obtém um

panorama até onde o Mercosul tem buscado contemplar essas questões dentro de seu processo de integração constituído nos princípios de liberalização econômica.

Por fim, avaliam-se as ações do SEM no sentido de avançar para o resgate da educação como direito humano fundamental ainda que inserida em um contexto de integração regional econômica em um sistema neoliberal sujeito aos imperativos de mercado.

Assim, é possível aferir que o Mercosul tem envidado esforços em promover uma educação pautada no desenvolvimento de uma cidadania regional, contemplando assim o escopo da educação como direito humano fundamental, contudo oscila nessa conjuntura ao se sujeitar à lógica capitalista atendendo aos imperativos de mercado.

3.1 A educação entre a agenda neoliberal e o DIDH

Para que se tenha um desenvolvimento econômico sustentável, é necessário que os fatores sociais e políticos também operem a favor desse desenvolvimento no processo de integração, atendendo assim às exigências de competitividade global. Um desses fatores é o sistema educacional, que deve se subordinar às condições de competitividade das empresas (PILETTI; PRAXEDES, 1998 p. 222).

Talvez nada exemplifique melhor o universo instaurado pelo neoliberalismo, em que “tudo se vende, tudo se compra”, “tudo tem preço”, do que a mercantilização da educação. Uma sociedade que impede a emancipação só pode transformar as escolas em *shopping centers*, funcionais à sua lógica do consumo e do lucro (SADER, 2008, p. 18).

A educação institucionalizada passa então a fornecer os conhecimentos necessários à expansão capitalista através dos valores dos interesses dominantes, internalizando-os por meio de uma dominação estrutural (MÉSZÁROS, 2008, p. 35).

Embora o capital necessite do apoio do Estado, este, por sua vez, acaba por se submeter indiretamente ao poder do capital, sobretudo ao sujeitar certas funções sociais aos imperativos de mercado (WOOD, 2003, p. 12).

A competitividade global imposta pela globalização capitalista leva os Estados a agir de forma a adotar políticas mais “intervencionistas” que resultam numa mudança nos papéis das instituições sociais e de educação, que acabam por acirrar ainda mais essa concorrência a nível regional e mundial (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 10).

A globalização, que teve como força motora a expansão do capitalismo, gerou esse estado de concorrência. Tal situação criou terreno fértil para o neoliberalismo instalar sua

influência baseada em dinheiro e informação capaz de atingir pessoas, coisas, ideias e comportamentos (SANTOS, 2001 p. 51).

Sendo o processo de globalização uma expansão do capital, alteram-se também as maneiras de interagir com o mundo. As formas de conhecimento acabam subjugadas ao capital que, com sua expansão, passa também a trazer consigo suas formas de pensamento e sua própria análise crítica (MIGNOLO, 2014, p. 24).

Esses conhecimentos são introduzidos nas escolas por meio de uma reforma liberal orientada pela competitividade econômica, assim valorizando não só os aspectos culturais e sociais, mas os propósitos de competitividade na economia globalizada (LAVAL, 2019, p. 18).

É preciso, em particular, uma grande política de educação das massas que prepare os homens para as funções econômicas especializadas que os aguardam e para o espírito do capitalismo a que devem aderir para viver “em paz numa Grande Sociedade de membros interdependentes” (DARDOT; LAVAL, 2014, p. 81).

Desse modo, a educação acaba sendo orientada a essa competitividade, passando a trazer em seu escopo uma educação que procure formar cidadãos aptos a concorrer em um mercado implacável, numa disputa embasada no domínio do conhecimento, de técnicas e habilidades para atuar no mundo globalizado.

A educação torna-se, então, um fator de atração de capital, passando a assumir um caráter de indicador de competitividade em um sistema global. Ao adquirir essa configuração, a escola deixa de ter a perspectiva iluminista da escola que forma o cidadão, passando a ser uma escola que forma “capital humano” com o objetivo de garantir a competitividade global e regional (LAVAL, 2019, p. 19).

Nesse sentido, a educação assume sua configuração como serviço educacional ao passo que é inserida na lista de setores liberalizáveis do GATS, sob a égide da OMC. Assim a educação é vista como serviço a gerar lucro, podendo ser vendida e comprada além das fronteiras.

Ao trazer essa perspectiva para o Mercosul, ainda que a educação não esteja contemplada na lista de compromissos, não há qualquer impedimento para sua liberalização (SAYEG, 2009, p.84). Considerando a desigualdade no nível de desenvolvimento dos países do bloco, podemos inferir que essa liberalização fora do âmbito do GATS pode dar abertura para que se possa alcançar a educação com “qualidade e equidade”, conforme os textos dos

Planos de Ação apresentam. Assim, torna-se possível a formulação de uma política de liberalização que contemple igualmente a todos os países-membros.

Dessa forma, ao não assumir o compromisso na lista do GATS é possível que sejam adotadas políticas diferentes daquelas preconizada no GATS, posto que ao se assumir o compromisso da lista, há a necessidade de observância das cláusulas, por exemplo, a da Nação Mais Favorecida, na qual ao se estender benefícios de um Membro aos demais Membros (RIBEIRO, 2006, p. 148). Sendo o acordo regional uma exceção à cláusula da NMF, de toda forma o benefício adotado pelo bloco como um todo deve se estender aos demais, portanto, não havendo um desenvolvimento equânime no bloco, poderia acentuar as diferenças.

Ao passo que o neoliberalismo generaliza a concorrência entre as economias acaba por generalizar a concorrência entre todos os setores da sociedade, pois os organismos financeiros e econômicos mundiais passaram a ter legitimidade sobre as políticas públicas. Assim, se faz necessário que se mude a perspectiva sobre as políticas educacionais, levando para o centro do debate educacional essa nova forma de um poder simbólico e político (LAVAL, 2019, p. 12).

Portanto, ainda que prestada sobre o sustentáculo da iniciativa privada, na configuração de uma educação neoliberal, a educação mantém sua característica de direito fundamental ao atender os fins a que se destina e ser prestada no exercício da liberdade de ensinar (CABRAL, 2017, 348).

Nessa perspectiva, torna-se possível que, à medida que a educação é comercializada dentro do bloco, ela também encontra espaço para se inserir na dimensão do DIDH orientada à formação cidadã. Colocando-se a educação básica como obrigatória, ela passa a assumir um caráter não apenas de um direito, mas também de um dever, resgatando-se a perspectiva iluminista da educação emancipadora, capacitando o indivíduo para a participação na sociedade, para garantir seu bom funcionamento (CABRAL, 2017, p. 352).

Mészáros, ainda, define o significado da educação, nessa perspectiva iluminista, como “fazer os indivíduos viverem positivamente à altura dos desafios das condições historicamente em transformação – das quais são também os produtores, mesmo sob as circunstâncias mais difíceis” (MÉSZÁROS, 2001, p. 83).

Ao passo que a educação básica se torna obrigatória e gratuita, ela cumpre as determinações previstas nos documentos internacionais e interamericanos que versam sobre os direitos humanos, nos quais a educação se encontra contemplada.

Isso se deve ao conceito trazido por Hart (2001, p.141) acerca da hermenêutica do Direito referente à sua *textura aberta*, ou seja, a linguagem generalista utilizada na construção desses textos que se abrem a diversos aspectos, entendendo que as regras não devem se fechar a uma única circunstância conhecida, devendo considerar possibilidades diversas de aplicação.

É possível, assim, afirmar que ao se submeter às lógicas do capital, a educação acaba por adentrar uma esfera essencialmente mercantilista, transformando-se em serviço educacional oferecido em ambiente de ampla competitividade por empresas educacionais.

Segundo Cabral (2017, p. 359), ao fornecer a educação com a finalidade de se obter lucro ela acaba por perder sua essência de direito fundamental, sendo os fins de se obter lucro incompatíveis com a educação propriamente dita. Posto que a razão de ser da atividade empresarial é a obtenção de lucro, os objetivos da educação passam a ser atendidos apenas à medida que não interferem no lucro do empresário. Assim, ao se inserir a educação na lista de setores liberalizáveis do GATS, logo, comercializáveis, o objetivo específico dessa ação é obter lucro através da educação.

Afere-se, portanto, que a inserção da educação no sistema GATS/OMC leva a educação ao patamar de serviço comercializável atendendo aos imperativos de mercado, sobretudo ao se inserir em um cenário competitivo. Assim, essa visão comercial da educação não se coaduna com aquela trazida pelo DIDH prevista em diversos documentos internacionais, sobretudo para a educação básica, ao se afirmar exaustivamente que esse nível deve ser oferecido em gratuidade e obrigatoriedade.

Dessa forma, a escola neoliberal deixa de se centrar na formação do cidadão e passa a formar “capital humano”. Laval (2019, p .51) define o capital humano sendo “qualificações adquiridas dentro do sistema de ensino ou por experiência profissional”. Tais qualificações são definidas ainda por Laval como “trunfos que o indivíduo pode fazer valer no mercado e vender aos empregadores como fonte potencial de valor” e exemplifica como aparência física, maneira de ser, de pensar e até mesmo a boa educação e boa saúde.

É verdade, pois, que conforme aposto acima, o objetivo da educação é atendido à medida que não interfere no objetivo basilar da empresa, que é a obtenção de lucro. Nesse

sentido a educação abre-se para os princípios preconizados no DIDH, orientando-se para a formação da cidadania.

Ao considerar a relação de indissociabilidade entre os temas sociais e o desenvolvimento econômico, a educação passa a adquirir os contornos neoliberais para atender aos imperativos do capital. Entretanto ela não perde sua essência de direito fundamental ao passo que atende à finalidade de instruir o cidadão para exercer sua cidadania.

A educação, então, passa oscilar entre os imperativos de mercado e seu papel primordial previsto no DIDH, como direito empoderador e emancipador, com vistas a formar indivíduos para a sociedade.

Não obstante, tem esvaziado seus principais objetivos de formação cidadã para o pleno desenvolvimento da pessoa. Passa a coexistir com os imperativos de mercado, tornando-se impossível de distingui-los (CABRAL, 2017, p. 360).

Essa ofensiva neoliberal busca transformar a educação numa mercadoria que atenda às exigências dessa globalização capitalista tirando das mãos do Estado a responsabilidade de educar. Assim, justifica-se uma crise no sistema educativo por este não se adequar à globalização e às exigências de mercado, pois não se submete “à lógica da rentabilidade e da eficiência da empresa”. (GADOTTI, 2007, p. 20).

Portanto, estando a educação sobre o sustentáculo neoliberal, essa orientação à formação cidadã acaba por ser “contaminada” pelos princípios neoliberais da formação de capital humano. Assim, depreende-se que a educação acaba por não conseguir atender completamente à sua condição de direito fundamental como educação para a cidadania, passando a se tornar um “*direito comercializável*” prestado em movimento pendular, ora atendendo aos imperativos de mercado, ora formando para a cidadania.

Afere-se que a educação passa a se moldar aos imperativos de mercado ao deixar de formar cidadãos e passa a formar capital humano. Assim, passa a ter um novo modelo educacional em vigor que busca adaptar o cidadão para o cenário de concorrência global.

Ao trazer essa educação para o âmbito do Mercosul, pretende-se formar os cidadãos para uma cidadania regional com uma atuação global. Entretanto, ainda que essa educação esteja prevista na lista de setores liberalizáveis pelo sistema OMC/GATS, o Mercosul não a insere em sua lista de compromissos. Entende-se que dessa forma, busca-se desenvolver uma

equidade em termos de educação nos países do bloco para que a liberalização proposta pelo GATS não gere ainda mais desigualdade nesse setor.

Dessa forma, a educação encontra-se liberalizada no bloco, porém, encontra aberturas para que seja tratada também nos termos do DIDH, sobretudo quando a educação básica obtém a garantia de ser ofertada em caráter gratuito e obrigatório, conforme rezam as declarações internacionais e interamericanas e demais documentos exarados nestes âmbitos.

Assim, a educação, ainda que neoliberal, encontra abrigo sob a égide do DIDH ao passo que, no âmbito do SEM são formuladas políticas capazes de atender às demandas sociais que abarcam questões inerentes à integração regional pautada nas necessidades da sociedade que compõe os países do bloco. Todavia, essa educação para a cidadania comporta fortes elementos da educação neoliberal, não se isentando por completo dessa influência, tornando-se assim um “direito comercializável” formando cidadãos ao passo que também os forma como capital humano para o mercado globalizado.

3.2 O Mercosul e o projeto de uma integração ampliada

Ao contemplar as demandas sociais oriundas dos Estados-Membros acaba-se por englobar, sobretudo, os aspectos democráticos necessários ao processo de integração. A democracia é uma condição *sine qua non* para o processo de integração, posto que este envolve o estabelecimento de políticas de circulação de pessoas, além do intercâmbio cultural inerente à aproximação dos países envolvidos (FUCILLE; LUCIANO; BRESSAN, 2021, p. 224).

À medida que os modelos de globalização excluem os países menos desenvolvidos, a integração regional passa a se tornar uma alternativa para colocação desses países no mercado. Emerge então a possibilidade de se constituir modelos alternativos, sobretudo entre países igualmente homogeneizados, falando-se em uma integração horizontal, permitindo que novos modelos de cooperação, não restritos às atividades comerciais, sejam desenvolvidos. Tem-se aí uma globalização “de baixo para cima”, na qual as preocupações sociais, culturais e morais podem prevalecer (SANTOS, 2001, p. 154).

A integração entre esses países deve ter como finalidade não apenas o desenvolvimento econômico, mas também político e social. Caso isso não aconteça, ou

favoreça mais a uns que a outros, tal integração é apenas retórica, ou seja, uma integração que de nada serve (GUIMARÃES, 2013, p. 13).

A integração na América do Sul, sobretudo a partir do início do século XXI, tem adotado uma estratégia política de uma integração regional, saindo do escopo meramente comercial, no qual fora constituído, aproximando o Estado das sociedades (SARTI, 2013, p. 23).

Sarti adiciona ainda sobre a integração na América do Sul:

As relações de integração política e econômica pautaram-se sob a égide de um desenvolvimento que não se mede apenas pela riqueza da economia de um país ou de uma região, mas se avalia pela extensão e pela qualidade dos direitos que proporciona a seus povos. Ressalte-se ainda a relevância das políticas sociais numa nova mirada em prol dos avanços da educação, da ciência e da tecnologia em novas formas de produção do conhecimento no continente (SARTI, 2013, p. 23).

Um dos grandes marcos na construção de uma dimensão social na estrutura do Mercosul foi o Protocolo de Ouro Preto, o qual instituiu o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), a Reunião de Ministros de Educação (RME) e os Subgrupos de Trabalho (SGT) que contemplam assuntos das esferas trabalhistas e ambientais, por exemplo. Cabe salientar que tal iniciativa não exclui a atenção prioritária dada aos assuntos estritamente ligados à liberalização comercial, entretanto, demonstra que as questões sociais já estavam sendo tratadas, mesmo que em segundo plano (SALLES; FERREIRA; DIAS, 2021, p. 59).

O regimento interno do FCES define que o órgão funcionará emitindo recomendações ao GMC e demais órgãos do Mercosul. O FCES compromete-se neste documento a realizar análises, avaliações, seminários e eventos a partir da observação do impacto social gerado pelas políticas do bloco tanto a nível nacional, regional ou internacional. Assim, o órgão busca contribuir para a efetivação de uma integração que considere as dimensões econômicas e sociais a partir da participação da sociedade nesse processo (MERCOSUL, 1996).

A partir desse acompanhamento das questões sociais dentro do bloco e ações dirigidas à sociedade, abre-se espaço para um direcionamento específico a temas relevantes para o desenvolvimento socioeconômico nos países-membros e abrir um leque de ações focalizadas e monitoramento dos avanços.

A dimensão social do Mercosul passa a ser fortalecida com a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS). No Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (Decisão CMC 26/03) o Mercosul Social passa a ganhar mais relevância a partir da determinação de metas, prazos e a delegação de órgãos

competentes para temas específicos como educação e cultura. Assim a formação de um “Mercosul Cidadão” passa a figurar como objetivo do bloco (SALLES; FERREIRA; DIAS, 2021, p. 61).

Ainda segundo Salles, Ferreira e Dias, partir do RMADS foi possível estabelecer o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) e a Declaração de Princípios do Mercosul Social (2007) que traz os avanços dos trabalhos até então e tem servido para nortear as políticas públicas regionais em assuntos sociais no bloco.

O PEAS tem como sua versão mais recente publicada em 2017 e traz um compilado dos objetivos para as temáticas sociais para as quais são atribuídos órgãos responsáveis. Nesse sentido, para o SEM, especificamente para educação básica, traz como desafios comuns combater o fracasso escolar, sobretudo nos primeiros anos de educação e nas transições de níveis ou ciclos (MERCOSUL, 2017).

O documento traz como prioridade garantir o acesso, permanência e promoção da educação para grupos vulneráveis e com necessidades especiais de aprendizagem. Define esses grupos como indígenas, pessoas em situação de pobreza e marginalidade urbana, bem como população rural (MERCOSUL, 2017).

Para isso propõe reforçar o ensino de história e geografia reconhecendo como temas de relevância política à integração e melhorar a qualidade da educação. Como objetivos reforça o intercâmbio em rede de professores, alunos e de informação e o ensino de língua estrangeira (português ou espanhol) nos países do bloco (MERCOSUL, 2017).

Entende-se, portanto, que o PEAS surge como um documento que visa o planejamento das ações de cada setor, portanto não incorre em novidades relevantes que possam ter impacto significativo sobre as propostas. Entretanto, tem sua importância ao detalhar tais objetivos, com vistas a se tornar uma bússola para as ações do bloco no sentido da integração com viés social.

Por sua vez a Declaração de Princípios do Mercosul retoma outros documentos exarados no âmbito do Mercosul que brindam os temas sociais como a VII RMDAS, que além de representantes dos países-membros do Mercosul, contou com Bolívia, Chile e Peru 2004; Declaração de Assunção, que teve como tema “Por um Mercosul Social como instância articuladora das Políticas Sociais na Região” de 2005; Declaração de Montevideú, também de 2005; e Declaração de Buenos Aires, que teve como tema “Por um Mercosul com rosto humano e perspectiva social” de 2006 (MERCOSUL, 2007).

Entretanto, reafirma o documento as origens intrinsecamente econômicas do bloco, originados desde a redemocratização da região, que se viu mergulhada em uma situação de caos político, econômico e social em decorrência dos regimes autoritários nas décadas anteriores à formação do bloco.

Reconhece, ainda, o fracasso do neoliberalismo ao acentuar a desigualdade social ao não contemplar o povo com as benesses da liberalização comercial. Portanto entende que a participação do Estado é fundamental para garantir o desenvolvimento social e consequente crescimento econômico em busca do bem-estar do povo. Ademais entende como eixos fundamentais a reafirmação do núcleo familiar; a indissociabilidade das políticas econômicas das políticas sociais; proteção e promoção social; reconhecimento da importância da segurança alimentar e nutricional; respeito às particularidades territoriais; e o diálogo com a Sociedade Civil (MERCOSUL, 2007).

A Declaração finaliza concluindo:

(...) O Mercosul deve ser um espaço onde se convergem as demandas de uma cidadania cada vez mais participativa, mais consciente de seus direitos, deveres e obrigações, mas acima de tudo, consciente de seu pertencimento ao espaço maior de contenção, conformando a consciência regional que o processo de integração demanda nessa instância (Tradução nossa)⁴.

Portanto, a Declaração tem por finalidade retomar as motivações para a integração social. Por se tratar apenas de uma declaração, não traz elementos jurídicos normativos que obriguem a implementação. Assim, sua finalidade se restringe ao campo da afirmação dos propósitos de trazer as demandas da sociedade para o debate da integração.

Ademais, ainda em 2007 foi criado o Instituto Social Mercosul (ICM) para realização de “pesquisas e promoção de intercâmbio, articulação e difusão de políticas sociais regionais”. No ano seguinte, cria-se a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM) para coordenar os trabalhos do PEAS e em 2009 inaugura-se o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos que busca fomentar a proteção dos Direitos Humanos e fortalecimento do Estado Democrático de Direito no bloco.

Em 2010, surge a Unidade de Participação Social (UPS) e o cargo de Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM) possibilitando a participação de organizações

⁴ Texto original em língua espanhola: (...) *el MERCOSUR debe ser un espacio donde converjan las demandas de una ciudadanía cada vez más participativa, mas consciente de sus derechos, deberes y obligaciones, pero por sobre todas las cosas, consciente de su pertenencia al espacio mayor de contención, conformando la conciencia regional que el proceso de integración demanda en esta instancia.*

sociais para formação de políticas voltadas à dimensão social da integração por meio da articulação governamental. Por meio da Decisão CMC nº 12/11, o PEAS torna-se o instrumento guia para o Mercosul Social contendo 10 eixos, 26 diretrizes e 101 objetivos prioritários que contemplam temas como garantia de direitos humanos, igualdade racial e de gênero, além de políticas para educação, saúde e erradicação da pobreza, dentre outros (SALLES; FERREIRA; DIAS, 2021, p. 61).

Portanto, afere-se pela quantidade de ações no sentido de se estabelecer uma institucionalização das políticas sociais do Mercosul, que a preocupação com estes assuntos é legítima. Portanto, o bloco tem envidado esforços no sentido de se chegar a um nível de integração que não envolva apenas os assuntos econômicos, mas sim que conte com a participação da sociedade, para que cada vez mais se aproxime da cidadania regional a que aspira.

Fala-se, portanto, de um regionalismo Pós-liberal, ou seja, um regionalismo dentro de uma pauta de construtivismo social, que se torna mais forte ao trazer o protagonismo à sociedade civil com a valorização de seus processos históricos e culturais. Esse modelo de regionalismo implica numa maior autonomia dos estados em construir suas políticas de relações internacionais, estando ele associado aos processos democráticos na chamada “Onda Rosa” na América Latina, que trouxe governos com ideologia de esquerda em uma agenda progressista (BARLETE, 2019, p. 58-59).

Essa iniciativa de se implementar uma integração sul-americana além da econômica fica evidente quando, ademais do Mercosul, cria-se a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina, Evo Morales na Bolívia e Tabaré Vázquez no Uruguai, Rafael Correa no Equador e Fernando Lugo no Paraguai, que ocorreram no início dos anos 2000. Tais governos trazem uma proposta de agenda de cooperação mais aprofundada além das questões comerciais. Essa agenda dá seguimento aos diálogos iniciados no projeto anterior, criado e liderado pelo Brasil, denominado Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (JAEGER, 2019, p. 7-8).

O propósito de uma integração que tenha alcance além de propósitos meramente econômicos e que abarque as questões sociais dos países-membros é evidenciado, sobretudo, no preâmbulo do Tratado Constitutivo da UNASUL. Nesta parte do documento se ratifica:

[...] que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum

de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-Membros (UNASUL, 2008, p. 7).

A UNASUL foi assinada pelos doze países que compõem a América do Sul reconhecendo que este seria um importante espaço para discussões acerca de temas de cooperação internacional para uma integração além do campo econômico (OLIVEIRA CRUZ, 2020, p. 113).

Entretanto, esse bloco acabou passando por uma crise que o levou à extinção por conta de uma onda conservadora tomou conta da América do Sul. Em 2018, com a posse da presidência do bloco pelo Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni, suspenderam-se voluntariamente do bloco Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. Estes países exigiam a substituição do boliviano pelo Argentino José Octávio Bardón como Secretário Geral permanente. Não havendo consenso, especialmente por parte dos países com governo de esquerda, houve o rompimento do bloco, uma vez que o consenso é princípio previsto no Tratado Constitutivo da UNASUL (JAEGER, 2019, p. 9).

Portanto, depreende-se que muito dos esforços em se criar uma política social permanece alinhada aos interesses políticos vigentes nos países que constituem o bloco. Assim, havendo uma tendência de que os países do continente oscilem em conjunto para um lado ou outro no campo das ideologias políticas, os projetos implementados visando o objetivo de ampliar a integração acabam por navegar ao sabor dos ventos soprados por tais ideologias, muitas das vezes naufragando caso não se alinhem a elas.

Esse novo alinhamento ideológico, sobretudo após a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil, culminou na criação do Foro para o Progresso de Integração da América do Sul (PROSUL). As Diretrizes para o Funcionamento do PROSUL, ao contrário da UNASUL contém afirmações genéricas, sem aprofundamento nos temas propostos. Ademais, não abarcam temas fundamentais para uma integração a nível social, como a própria educação, restringindo-se a infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção e gestão de desastres (OLIVEIRA CRUZ, 2020, p. 118).

Os objetivos neoliberais da criação deste bloco se evidenciam no preâmbulo do documento supracitado ao afirmar estarem certos de que “a integração, colaboração e coordenação” dos países “é um passo decisivo para o fortalecimento do multilateralismo e vigência do direito nas relações internacionais, com o objetivo de avançar para a plena

integração dos Países Participantes com vistas a uma inserção vantajosa na Quarta Revolução Industrial e na Sociedade do Conhecimento e da Informação” (Tradução nossa).⁵

As perspectivas de uma retomada do fortalecimento da integração por um viés mais social no Mercosul foram suscitadas, sobretudo após o retorno de Luís Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil em 2023. Em seus mandatos anteriores, a proposta de ampliar a integração no Mercosul para além das pautas mercadológicas é evidente, como pode-se perceber no excerto de um de seus discursos proferidos durante a 4ª Bienal de Artes Visuais do Mercosul, em Porto Alegre, em 2003, primeiro ano de seu mandato:

[...]o Mercosul que nós acreditamos não é o Mercosul eminentemente comercial. O Mercosul que nós queremos tem que ser comercial, político, econômico, social e cultural, porque somente assim ele se tornará forte e competitivo com outros blocos econômicos criados no mundo.

Nesse discurso, avalia-se que as questões social e cultural estão abarcadas e não devem ser negligenciadas, porém ainda assim se fala da competitividade, posto que o propósito do bloco é majoritariamente econômico. Entretanto há o entendimento que o desenvolvimento econômico e o social são indissociáveis.

Uma integração para acontecer efetivamente deve considerar tais dimensões e, ao passo que essas dimensões passam a receber a devida relevância ao processo de integração, impactam no bem-estar da população e refletem no crescimento econômico e sustentável.

Assim, o processo de integração da América Latina tem como motivação principal o desenvolvimento econômico, posto que se trata de uma região marcada pela desigualdade nesse quesito. Portanto, a integração é vista como um caminho para se inserir em um cenário neoliberal, marcado pela competitividade.

Entretanto, há o entendimento que para que esse desenvolvimento seja alcançado é necessária uma atenção às questões sociais, posto que uma integração envolve também a sociedade. Há, portanto, uma relação de indissociabilidade entre o desenvolvimento econômico e o social. Razão essa para que a integração ampliada seja uma meta a se alcançar, fazendo com que sejam consideradas políticas que atendam essa demanda, ainda que inseridas em um contexto de integração econômica.

⁵ Texto original em língua espanhola: (...) *la integración, colaboración y coordinación de nuestros países es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales, con el objetivo de avanzar hacia la plena integración de los Países Participantes con miras a una inserción ventajosa en la Cuarta Revolución Industrial y la Sociedad del Conocimiento y la Información.*

Portanto, afere-se que a integração da América Latina caminha para uma integração que transcende as questões estritamente econômicas, que constituem os alicerces sobre os quais o bloco foi construído, abarcando as questões sociais e culturais. Entretanto, há uma oscilação dessa proposta ao passo que busca sempre aumentar a competitividade no mercado globalizado, atendendo aos princípios sobre os quais fora constituída, acabando por estar sempre sujeita aos imperativos de mercado.

3.3 Integração Educacional para a cidadania regional: O resgate da educação como direito fundamental no Mercosul

Embora a educação tivesse sido colocada em pauta desde o início, ainda assim ela não esteve dentre as prioridades do Mercosul, posto que os interesses econômicos, estes sim, sempre figuraram como prioridades para os membros do bloco, uma vez que seus efeitos são percebidos no curto a médio prazo, enquanto as demandas sociais necessitam mais tempo para se alinharem (SANTOS *et al.*, 2020 p. 166).

As pautas de livre-comércio e a diversificação de mercado estiveram sempre à frente em relação à política externa, enquanto as questões sociais e de políticas públicas eram tratadas internamente. Isso fez com que temas macroeconômicos se desenvolvessem amplamente enquanto a integração dos cidadãos era tratada em segundo plano (MUNIZ, 2013, p. 864).

A integração educacional latino-americana se desenvolve sobre um paradigma implantado pelo neoliberalismo ao passo que institui uma diminuição da responsabilidade do Estado em garantir a educação para uma cidadania regional e propõe a resolução nas mãos do mercado. Isso contraria de forma paradoxal o princípio de uma educação democrática, que constitui um dos principais alicerces da integração ao deixar de considerar por que e para quem se realiza essa integração (LUCE, 1993 p. 23).

O SEM surge como ferramenta de fortalecimento dos vínculos com o setor produtivo, a fim de se obter melhor posicionamento na concorrência internacional. Assim ao passo que amplia o espaço operacional das empresas que se instalam na região, a educação, sob a égide da integração educacional, fica sujeita às demandas do mercado (PILETTI; PRAXEDES, 1998, p. 228).

A cidadania global, esta tem suas origens no modelo capitalista da globalização excludente, a qual provoca disputas regionais ocasionando a formação dos blocos. A

globalização, paradoxalmente, em vez de criar uma unidade, acabou por dividir o mundo em blocos regionais (GADOTTI, 2007, p. 14).

O Mercosul surge nesse contexto de integração regional especialmente em função da conjuntura do continente, marcada pela desigualdade econômica dos países que o compõe, o que torna irrelevante qualquer tentativa isolada de inserção no cenário de concorrência no mercado globalizado. Destarte, a integração regional surge como ferramenta para criação de um bloco dos países da região capaz de ter força frente à competitividade imposta pela globalização capitalista (LEREDO; DI PIETRO, 2001, p. 427).

Dessa forma, a educação para a cidadania regional, ao emergir no âmbito da formação do Mercosul, dentro de um processo de integração econômica, está sujeita aos imperativos de mercado. Especialmente quando a educação passa a ser abarcada pelo sistema GATS/OMC que também regulamenta os acordos de integração regional.

Entretanto, ao passo que se percebe a capacidade da educação de promover desenvolvimento econômico a partir da redução da desigualdade de renda, aumento da produtividade de trabalho e agregação de valor aos bens, a educação passa a ser instrumentalizada. Em termos de integração regional, isso significa garantia de emprego através da mobilidade do trabalho (SANTOS; DINIZ JÚNIOR, 2017, p. 25).

A educação inserida nesse contexto adquire, assim, nuances neoliberais, posto que se torna uma educação não mais pautada somente na formação do indivíduo para participação na sociedade, mas também para formação de capital humano com as habilidades necessárias para enfrentar o mercado globalizado. Isso se torna fator interessante ao passo que, como visto, no Artigo V *bis* do GATS está prevista a integração do mercado de trabalho.

Ao colocar em seus planos de ação a educação com qualidade e equidade, o SEM retoma o discurso sustentado pela CEPAL e pela UNESCO de 1996⁶ que também menciona a importância desses dois fatores para construção de uma educação capaz de gerar transformação produtiva, especialmente nos países latino-americanos (SANTOS; DINIZ JÚNIOR, 2017, p. 28).

Evidencia-se nesse discurso trazido pela CEPAL que, ainda que se fale em uma educação com qualidade e equidade, centra-se nos aspectos de uma educação para o

⁶ “*El consenso alcanzado en torno a que no hay desarrollo económico posible sin una educación equitativa y de calidad se ha transformado en un mandato impostergable para los países de la región.*” - **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, CEPAL-UNESCO, 1996.

desenvolvimento econômico e formação de capital humano que possa contribuir no crescimento sustentável da economia (BARLETE, 2019, p. 134).

No entanto, há no Mercosul a busca por uma integração que não trate exclusivamente de uma pauta comercial, o que é possível de ser percebido através da formação do FCES, e de seus desdobramentos, como a RMADS e os documentos expedidos nesse âmbito. Portanto, a integração essencialmente comercial abre-se, nesse ponto, a uma outra perspectiva de integração que tem um viés capaz de abranger as questões sociais, pavimentando o caminho para uma integração mais cidadã.

A educação, nesse aspecto, ainda que inserida em tratados internacionais num espaço exclusivamente comercial, dentro de uma configuração de serviço educacional, sob os imperativos de mercado, encontra o espaço necessário para receber o reconhecimento previsto no DIDH.

Assim, ao se estabelecer políticas educacionais em um cenário de integração econômica, a cidadania também é contemplada. A própria criação do SEM logo após a assinatura do Tratado de Assunção evidencia os esforços do Mercosul em buscar uma integração que possa transcender a econômica e enxerga a educação como uma via para essa realização (BABINSKI, 2010, p. 168).

Esse diálogo entre os documentos torna claro o propósito de se resgatar a educação como direito fundamental no Mercosul com o objetivo de se consolidar uma educação orientada à formação do cidadão regional.

Os tratados realizados entre os países do Mercosul intra e extrabloco também trazem conteúdo que vai ao encontro das disposições previstas no DIDH em relação especificamente ao direito à educação. Ao dar importância ao estudo de história e geografia, valoriza-se os aspectos comuns da região, possibilita que seja fomentado o sentimento de pertença.

A abordagem dos documentos mercosulinos retomam pontos trazidos sistematicamente pelas organizações internacionais e interamericanas de direitos humanos. Especialmente no que concerne à educação primária, sendo considerada como o nível mais importante da educação básica, ao reforçar o dever de ser concedida gratuidade além de sua obrigatoriedade.

A inserção da educação nos inúmeros documentos internacionais sobre direitos humanos denota seu caráter universal, portanto, fundamental à garantia da dignidade humana.

Sua internacionalização corresponde, portanto, a uma afirmação positiva a nível global, reconhecendo sua importância ao desenvolvimento político, social e cultural, sendo por isso um bem e uma responsabilidade social (SOUZA; KERBAUY; SILVA, 2020, p. 741).

Como parte da proposta da integração ampliada à qual o Mercosul demonstra almejar, insere-se o Setor Educacional do Mercosul com a finalidade de estabelecer metas educacionais para os países membros, evidenciando a aspiração em colocar a educação no papel de protagonismo na promoção da integração regional (SOUZA; KERBAUY; SILVA, 2020, p. 744).

Portanto depreende-se que a educação se insere no cenário neoliberal ao ser abarcada pelo sistema OMC/GATS que, por sua vez, regulamenta também os acordos regionais de integração, do qual faz parte o Mercosul. Assim, a educação passa assumir caráter neoliberal atendendo aos imperativos de mercado, inerentes ao processo de integração econômica do bloco.

Entretanto, os esforços do Mercosul em constituir uma integração que possa transcender os propósitos meramente econômicos, trazem esse debate para dentro da sua estrutura organizacional. Ao criar o FCES, pelo qual outras instâncias responsáveis pelas ações nesse âmbito também foram instituídas .

Ainda que sobre os pilares neoliberais sobre os quais a educação é fornecida no bloco, sua condição inerente de direito humano fundamental pode ser exercida. Realiza-se, assim, um resgate da educação conforme previsto no âmbito do DIDH viabilizando uma orientação dessa educação à formação cidadã. Desse modo, abre-se a perspectiva de se fomentar uma educação para a cidadania regional no âmbito do Mercosul.

CONCLUSÃO

Em face do que fora até então exposto, afere-se que o surgimento da OMC se dá em um contexto de expansão capitalista pós-guerra, ainda sob o pano de fundo da Guerra Fria. Assim, o GATT, acordo anterior à organização, emerge como uma ferramenta para completar o sistema de Bretton Woods, formado por FMI e BIRD, com a finalidade de regulamentar as relações comerciais entre os países. Para isso, o discurso sustentado era de que a liberalização do comércio mundial seria a única forma de se construir uma paz duradoura.

Nesse contexto, a OMC é criada como uma organização internacional que absorve o próprio GATT abarcando outros acordos que contemplam temas inseridos na lógica de mercado neoliberal, como o TRIPS para assuntos de propriedade intelectual e o GATS para o comércio de serviços.

Posto que o GATS é o acordo que baliza as relações comerciais internacionais de serviços, a educação passa a ser inserida neste âmbito como serviço educacional comercializável, atribuindo-se o modelo neoliberal de educação, buscando-se atender as lógicas do mercado capitalista.

No escopo da OMC, tanto o GATT quanto o GATS, possuem instrumentos que regulamentam os processos de integração regional, entretanto se limitam às relações econômicas internacionais, dada a natureza da organização. Destarte, a América Latina

avança com o processo de integração por meio do Mercosul, o qual é reconhecido, portanto, pela OMC.

Destarte, a educação se torna uma mercadoria comercializada em um cenário de competição global. Dessa forma, as empresas educacionais vendem a educação com o objetivo de se obter lucro, afastando-a de seus propósitos de formar cidadãos e passa, então, a formar capital humano. O indivíduo perde seu *status* de estudante passando a ser, assim, consumidor.

Desse modo a educação é inserida no processo de integração regional sob a configuração de uma educação neoliberal, substituindo a perspectiva iluminista de uma educação voltada à formação do cidadão por um viés mercadológico um cenário de competitividade. Ao assumir também o objetivo de se auferir lucro, essa configuração não se coaduna aos propósitos previstos no DIDH.

Entrementes, o processo de globalização como uma internacionalização do capitalismo passa a ganhar força ao longo do século XX, passando a exercer sua influência em todas as áreas da vida, abarcando mesmo as dimensões sociais. Assim, a educação, dentro desse processo, acaba por obter a atenção como ferramenta formadora do cidadão para sua participação em sociedade.

Posto que essa sociedade está, agora, submetida aos imperativos de mercado, se faz necessário que a educação seja capaz preparar esse indivíduo para encarar o novo mundo globalizado que ora se descortina. A educação, assim, passa a se orientar para a formação de novas habilidades que o cidadão em formação deve possuir para entrar em um mercado competitivo, repleto de incertezas e extremamente dinâmico, em razão desse processo em que o mercado encontra-se internacionalizado.

Surge, assim, a Educação para a Cidadania Global (ECG), reunindo tais habilidades para que o indivíduo comece a se preparar para atirar-se nesse mercado globalizado. Assim, as escolas também começam a competir para oferecer a melhor formação, tornar seu aluno mais capacitado para esse cenário.

Considerando o processo de integração regional que, nesse contexto também passa a ganhar bastante relevância, o Mercosul emerge como uma retomada do antigo sonho de uma integração regional na América Latina, porém centrada em políticas comerciais, enveredando-se para os caminhos neoliberais, trazendo as questões comerciais como facilitador de uma cultura de paz e tolerância.

Dessa forma, a educação acaba por adentrar essa seara da integração, contudo assumindo sua configuração neoliberal, alicerçada nos moldes da ECG, voltado para uma cidadania regional, tendo por objetivo formar um cidadão *mercosulino*, reforçando a identidade cultural sul-americana frente ao mundo globalizado.

Sendo a educação para a cidadania regional pautada nos princípios neoliberais da competitividade no mercado globalizado, a educação é inserida no processo de integração regional do Mercosul sob a égide do capitalismo, trazendo consigo sua forma comercializável objetivando o lucro, legando a educação como direito à sombra da educação neoliberal.

O Tratado de Assunção, documento que constitui o Mercosul como bloco regional, é alicerçado nos propósitos comerciais e econômicos não se abrindo às questões concernentes aos direitos humanos. Entretanto demonstra preocupação com o desenvolvimento pautado em justiça social. Entretanto, as questões com a dimensão social da integração se fizeram presente desde as primeiras reuniões do bloco, assumindo que a América Latina é uma região onde predomina uma desigualdade em relação ao seu desenvolvimento econômico, suscita-se que tal desenvolvimento só pode ser realizado ao promover o desenvolvimento da sociedade nesses países.

A integração pelo Mercosul passa a ganhar novas nuances ao se inserir na estrutura organizacional do bloco instâncias com a finalidade específica de tratar de assuntos concernentes às dimensões sociais que envolvem a integração. A partir desse momento, entra para o debate da integração uma ampliação desse processo para além das finalidades econômicas para as quais fora fundado, trazendo para dentro do bloco um regionalismo pós-liberal, não mais centrado exclusivamente nas pautas comerciais, inserindo a sociedade nesse processo de integração.

A educação recebe especial atenção dentro desse debate, dada a sua atribuição versada em diversos documentos, tanto na esfera internacional como na esfera interamericana, como um direito empoderador e emancipador, pela qual outros direitos são acessados.

A partir das próprias demandas de mercado, além da perspectiva de que é necessário que a sociedade participe do processo de integração, para que assim ele possa existir de maneira efetiva, abre-se espaço para que essa educação possa ser resgatada em seu sentido mais próximo àquele abordado nos DIDH. Um novo olhar é colocado sobre a educação nesse cenário, trazendo à tona os objetivos originais da educação da formação do cidadão, resgatando seu papel de direito humano fundamental.

Eis o espaço que se abre para o debate acerca do papel da educação entre a agenda neoliberal, proposta pelo Tratado de Assunção sob a guarida da OEA e da ALADI, e o resgate da educação como direito fundamental, sustentado na DUDH e documentos que a sucedem. Dessa forma, coloca-se a educação como protagonista do processo de integração, ao entender que através dela se abordam os aspectos culturais necessários a uma inserção da sociedade na integração. Ainda que constantemente esbarre nas questões mercadológicas ao entender que essa mesma educação é capaz de desenvolver capital humano que possa suprir a demanda do mercado.

Encontra-se, portanto, abertura para que seja trabalhada uma educação para a cidadania regional. Mediante os esforços envidados pelo Setor Educacional do Mercosul em propor à educação básica o reconhecimento dos estudos realizados em um Estado Parte por outro Estado Parte, permite que o indivíduo possa seguir seus estudos independente do país onde queira ou precise estar, validando seu conhecimento adquirido.

Ao realizar uma integração educacional em matérias como história e geografia, conteúdo voltado para o desenvolvimento da consciência política, sobretudo que valorizem os estudos regionais, fomenta-se o desenvolvimento de sentimento de pertença destes cidadãos a um espaço comum regional, promovendo uma maior identificação com a identidade *mercosulina*.

A partir do que fora levantado por meio da presente pesquisa, pode-se concluir, por fim, que a educação básica no âmbito do Mercosul está orientada à educação neoliberal ao passo que está sujeita aos imperativos de mercado adquirindo uma configuração de serviço educacional comercializável. Encontra, todavia, abertura para sua atuação como um direito fundamental na medida em que contempla o que é preconizado nos tratados e declarações de direitos humanos nos âmbitos internacional e interamericano, sobretudo ao prever a gratuidade e obrigatoriedade para a educação primária, principal nível da educação básica.

Essa abertura é, não obstante, precária ao passo que ainda não explora a educação em seu amplo aspecto, o que possibilitaria uma abertura ainda maior para uma dimensão social. Temas como educação intercultural para povos indígenas, que são uma parte significativa da população de todos os países que compõem o bloco, ou até mesmo educação para pessoas com deficiência a nível regional, são até mencionados nos documentos, entretanto não há qualquer ação relevante nesse sentido. Sendo assim, ainda não se pode falar em uma educação para cidadania regional se todos os cidadãos não são contemplados.

A exclusão apontada se torna evidente ao passo que percebemos ao longo dessa pesquisa a existência de um extenso arcabouço de políticas que contemplam a educação superior, uma vez que esta está intimamente relacionada ao mercado de trabalho e, portanto, arraigada ao neoliberalismo que impera nessa esfera. Enquanto isso, as políticas para educação básica andam em círculos em torno do que rezam os documentos internacionais e interamericanos já explorados à exaustão trazendo, ainda assim, lentos avanços.

Uma educação básica para uma verdadeira cidadania regional trata-se, pois, de um discurso que não deve ser abandonado, ainda que careça de mais desenvolvimento, posto que se encontra inserida em um espaço de abertura para que esse discurso possa, de fato se desenvolver.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO BORGES, M. C. DE. A Educação Superior Numa Perspectiva Comercial: a Visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V. 25, n. 1, 2009.

BABINSKI, D. B. de O. **O direito a educação básica no âmbito do Mercosul: proteção normativa nos planos contitucional, internacional e regional**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28012011-143541/?&lang=pt-br>. Acesso em: 09 jan. 2023.

BARLETE, A. R. L. **A Cultural Political Economy Account of Higher Education in Mercosur**. 2019. Tese (Doutorado) – Wolfson College, University of Cambridge, Cambridge, 2019. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/237398530>. Acesso em: 09 out. 2022.

CABRAL, G.P.; NYIAMA, B.M. Educação para a democracia em tempos ditatoriais: análise da reforma da carta da OEA (Protocolo de Buenos Aires, 1967) em seu contexto. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, ano 9, n. 18, 2021.

CABRAL, G. P. **Educação para a democracia no Brasil: Fundamentação filosófica a partir de John Dewey e Jürgen Habermas**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2017.

_____. A inconstitucionalidade da empresa educacional no Brasil. **Educação em Perspectiva**, v. 8, n. 3, p. 345-362, 2017

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13a Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010.

CARVALHO, T.; SILVA F. J.; de FARIA, C. A. P. Organizações Internacionais e Políticas Públicas Nacionais: variáveis organizacionais e instrumentos de difusão. **Carta Internacional**, 2021.

CASTRO, R. DE C. M. L. DE Percepções sobre o Setor Educacional do Mercosul e Sua Atuação Visando à Integração Entre Países Por Meio da Educação Superior Universitária. **Cadernos Prolam/USP**. V. 13, N. 25, p. 53-73, 2014.

COUTINHO, M.; HOFFMANN, A. R.; KFOURI, R. Raio X da Integração Regional. **Estudos e Cenários**, 2007. Disponível em <https://silo.tips/download/estudos-e-cenarios-mai-2007#>. Acesso em 09 out. 2022.

- DOS SANTOS, A. M. *et al.* Educação e Integração Transnacional na América Latina: Aspectos históricos. **Revista Visão: Gestão Organizacional**. V. 9, N. 1, p. 160-168, 2020.
- FUCILLE, A.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. Para Além do Comércio: Mercosul, Democracia e Segurança Regional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. N. 112, p. 217-250, 2021.
- GADOTTI, M. O Mercosul Educacional e os Desafios do Século 21. **Série Documental. Textos para Discussão**. N. 25, 2007.
- GENTILI, P. O Direito à Educação e as Dinâmicas de Exclusão na América Latina. **Revista Educação & Sociedade**. V. 30, n. 109, p. 1059-1079, 2009.
- GUIMARÃES, S. P. Reflexões sobre a Integração na América do Sul. *In: XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco*, 13., 2012. **Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI**. Montevideu: Editora Perse, 2013, p. 13-22.
- GRANATO, L.; REBOUÇAS, I. Estado, autonomia e integração regional na América Latina. **Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos**. N. 66, p. 261-285, 2008.
- HART, H. L. A. **O Conceito do Direito**. 3ª ed. Trad. de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbekian, 2001.
- JAEGER, B. C. Crise e Colapso da UNASUL: O Desmantelamento da Integração Sul-Americana em Tempos de Ofensiva Conservadora. **Revista Conjuntura Austral**. V.10, N. 49, 2019.
- LAREDO, I. M.; DI PIETRO, S. R. Globalización y Regionalización. *In: Sextas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadísticas*, 6. 2001-2002, Argentina. **Anais [...]**, Universidad Nacional de Rosario, 2001. p. 416-444.
- LARRECHEA, E. M.; CASTRO, A. C. Hacia una Nueva Estrategia de Integración Educativa. **Integración y Conocimiento: Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior de Mercosur**. Vol. 2, N. 1, p. 81-89, 2013.
- LAVAL, C. de **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2019
- LUCE, M. B. M., La Educación en La Integración Latinoamericana, **Revista de Estudios Regionales**. N. 5, 1993.

LIMA, E. B. **Uma análise do Mercosul sob o prisma do ideário democrático**. 2015. 111 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

MAIA, C. C. M. Integração internacional: uma análise. Revista Eletrônica Disponível em <https://jus.com.br/artigos/50083/integracao-internacional-uma-analise>. 2016. Acessado em 11 de jan. 2023.

MARCONINI, M. O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços: O Conceito e o Regime. *In*: Alberto do Amaral Júnior (Coord.) **OMC e o Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, p. 83-111, 2006.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, C. D. de A. **Curso de Direito Internacional Público**, 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MERCADANTE, A. A. Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços: Aspectos Jurídicos *In*: Paulo Borba Casella; Araminta de Azevedo Mercadante (Coordenadores). **Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio? A OMC e o Brasil**. São Paulo: Editora LTR, p. 413-459, 1998.

MERCOSUL. **Atas de reunião do Setor Educacional do Mercosul**. Disponível em: <http://sicmercosul.mec.gov.br/pt-BR/atas-de-reunioes-do-setor-educacional-do-mercosul-cmc/viewcategory/7-planos-planes.html>. Acesso em 18 mai 2022.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MIGNOLO, W. **Capitalismo y Geopolítica del Conocimiento: el eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo**. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2014.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Educação e Globalização. Educação é mercadoria ou patrimônio coletivo?**, Brasília, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo_educglob080606.pdf. Acesso em 30 mai. 2022.

MUNIZ, A. W. M. Sistemas internacionais de regulação da pós-graduação e as possíveis (in)compatibilidades quanto a equiparação transfronteiriça de diplomas no Brasil. *In*: XIII

Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco, 13., 2012. **Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI**. Montevideu: Editora Perse, 2013, p. 861-878.

OLIVEIRA CRUZ, D. A. M. DE. Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou? **Revista de Geopolítica**. V. 11, N. 4, p. 111-122, 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, E. M. DE. **Integração Regional: O Mercosul e o Direito da Integração**. 2008. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. Viena: ONU, 1993. Disponível em <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf> Acesso em 30 mai. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Educação para a cidadania global: preparando alunos para os desafios do século XXI**. Brasília: UNESCO, 2015. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234311>. Acesso em: 24 mai. 2022.

_____. **Educação para a cidadania global: tópicos e objetivos de aprendizagem**. Brasília: UNESCO, 2016. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244826>. Acesso em: 24 mai. 2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio**. Genebra: 1947. Disponível em: http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/OMC_GATT47.pdf. Acesso em 28 dez. 2022.

_____. **Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio**. Marraqueche: 1994. Disponível em: <http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/1885-omc-acordos-da-omc>. Acesso em 24 out. 2022.

PILETTI, N.; PRAXEDES, W. Mercosul, competitividade e educação. **Revista Estudos Avançados**, v. 12, N. 34, p. 219-233, 1998. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0103-40141998000300022> Acesso em: 30 mai. 2022.

PLANELLAS, A. V. El Rol de Ideas e Intereses en el Proceso de Transnacionalización de la Educación Superior. **Revista de la Educación Superior**, v. 37, N. 145, p. 41-56, 2008. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-27602008000100003&script=sci_abstract&tlng=en Acesso em 11 nov. 2022.

RANGEL, V. M. **Direito e Relações Internacionais**, 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

_____. Marraqueche 94 e os dois GATT: breve apresentação In: Paulo Borba Casella; Araminta de Azevedo Mercadante (Coordenadores). **Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio? A OMC e o Brasil**. São Paulo: Editora LTR, p. 126-136, 1998.

RIBEIRO, G. F. Afinal, o que a Organização Mundial do Comércio tem a ver com educação superior? **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 49, N. 2, p. 137-156, 2006.

SACERDOTI, G. A Transformação do GATT na Organização Mundial do Comércio In: Paulo Borba Casella; Araminta de Azevedo Mercadante (Coordenadores). **Guerra Comercial ou Integração Mundial pelo Comércio? A OMC e o Brasil**. São Paulo: Editora LTR, p. 50-69, 1998.

SALLES, M. M. de; FERREIRA, G. A. G.; DIAS, M. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: os fundamentos jurídico-institucionais para a construção de uma cidadania regional. **Brazilian Journal of International Relations**, n. 1, v. 10, p. 55-74, 2021

SANTIAGO, M.C.; ANTUNES, K. C. V.; AKKARI, A. Educação Para a Cidadania Global: desafios para a BNCC e formação docente. **Revista Espaço do Currículo**, v. 3, n. Especial, p. 687-699, 2020. DOI: Doi: 10.22478/ufpb.1983-1579.2020v13nEspecial.54368. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php>. Acesso em 23 mai. 2022

SANTIAGO, L. A. DA S. Trajetórias da integração latino-americana. **Anuario Digital de Investigación Educativa**. V. 1, n. 21, 2019. Disponível em: <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/adiv/article/view/3541>. Acesso em: 30 dez. 2022.

SANTOS, M. **Por Uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ª Ed. São Paulo: Editora Record, 2001.

SANTOS T.; DINIZ JÚNIOR, C. A. Integração Regional e Educação: o caso do Mercosul. **Revista Oikos**. V. 16, n. 2, 2017. p. 22-36

SARTI, I. Desafios da Integração Ampliada na América do Sul. *In: XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco*, 13., 2012. **Por uma integração ampliada da América do Sul no Século XXI**. Montevideu: Editora Perse, 2013, p. 23-27.

SAYEG, F. M. **Compromissos em Serviços na Organização Mundial do Comércio**. Uma análise da estrutura da lista de compromissos e da metodologia utilizada para a inscrição de compromissos à luz do preâmbulo do Artigo XIX do GATS e suas principais consequências para o Brasil. 2009. 328 f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SENHORAS, E. M. A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo. **Carta Internacional**. V. 1, N. 2, p. 59-68, 2006.

SIQUEIRA, A. C. de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, n. 26, p. 145-156, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782004000200012>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/ZCRxpZqy9yTvGdpXYZKGsxM/?lang=pt>. Acesso em 8 abr. 2022.

SOUZA, F. N. C. L. e. Direito de integração regional e o direito comunitário: fazem parte do ramo do direito internacional? **Temas Atuais de Direito Público e Privado**, Rio de Janeiro, Editora Epitaya. 2022, p. 90-105.

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**, V. 24, n. 1, Esp., 2020, pp. 737-746. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24iesp1.13782>. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=637766275005>. Acesso em 9 de jan. 2023.

THORSTENSEN, V. Os Acordos Regionais e as Regras da OMC. **OMC e o Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, p. 161-204, 2006.

WOOD, E. M. **Empire of Capital**, Londres/Nova Iorque: Verso, 2003.