

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
Programa de Mestrado em Direito Internacional

A EFETIVIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL E MERCOSUL
O TRATADO DE ASSUNÇÃO E A EDUCAÇÃO

DOUGLAS PREDO MATEUS

SANTOS

2008

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
Programa de Mestrado em Direito Internacional

A efetividade do direito à educação no Brasil e Mercosul

O Tratado de Assunção e a educação

DOUGLAS PREDO MATEUS

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Internacional da Universidade Católica de Santos, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direito Internacional.
Orientador: Prof. Dr. Alcindo Gonçalves.

SANTOS

2008

DOUGLAS PREDO MATEUS

A efetividade do direito à educação no Brasil e Mercosul

O Tratado de Assunção e a educação.

Dissertação de Mestrado

Universidade Católica de Santos

Área de concentração: Direito Internacional

Data de aprovação: _____

Banca Examinadora:

I. Doutor Alcindo Gonçalves _____

II. Doutora Maria Paula Dallari Bucci _____

III. Doutora Maria Garcia _____

Resumo

O presente estudo pretendeu investigar se o Mercosul pode contribuir para a efetividade do direito à educação básica, nos países signatários do Tratado de Assunção. A partir da consideração do direito à educação como um direito humano, dentre os direitos sociais, garantido especialmente pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, buscou-se analisar o comprometimento desses Estados com a garantia do direito à educação. Para tanto, estudou-se o ordenamento jurídico interno desses países, analisando-se dados estatísticos, e as Organizações Internacionais, em especial o Mercosul, sob o enfoque da manutenção e desenvolvimento da educação básica. Considerando a edição de leis específicas para o financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina, a pesquisa abrangeu o estudo comparativo da legislação desses países do Bloco que criaram mecanismos para a efetividade do direito à educação, no ordenamento jurídico interno. A pesquisa permitiu demonstrar a necessidade da destinação específica de recursos financeiros pelos Estados para o acesso ao direito à educação básica. O tema é de fundamental importância, por refletir a promoção do direito fundamental à educação no plano internacional, consubstanciado nos acordos firmados pelos Estados soberanos e, no direito interno, na prática do federalismo.

Palavras-chave: direito à educação – Mercosul – financiamento – educação básica

Abstract

This present study intended to investigate if Mercosur can contribute to effective basic education lawful claim in Assunção Treaty undersigned countries. The engagement of those Nations in warranting education right was analysed, considering education right as human right among social rights, specially warranted by The International Pact about Economics, Social and Cultural Rights, in 1966. For this, the juridical internal order of those countries were studied, statistics data were analysed and International Organizations, specially Mercosur, under focus on support and development of basic education. Considering the edition of specific laws to provide money resources to basic education in Brasil and Argentina, this search comprised a comparative study about legislation of those Block countries which created means to an effective education right, in its juridical internal order. This search permitted demonstrate the necessity of a specific purpose of financial resources by Nations to access basic education right. This theme has fundamental importance because reflects promotion of fundamental right to education on the internacional plan, consubstantiated on facts signed by sovereign Nations and on its internal laws with federalism practice.

Key-words: education right – Mercosur – money resources – basic education

Sumário

	Página
Introdução.....	07
1. Os direitos humanos e o direito à educação como direito humano social.....	09
1.1. Direitos sociais, econômicos e culturais - Abordagem dos direitos sociais em face dos direitos humanos.....	15
1.2. O direito social à educação.....	18
2. O direito à educação básica nos países do Mercosul.....	29
2.1. No Brasil.....	29
2.2. Na Argentina.....	35
2.3. No Paraguai.....	40
2.4. No Uruguai.....	42
3. Organizações Internacionais e o Mercosul.....	47
3.1. Tratado de Assunção - formação e protocolos.....	51
3.2. Educação básica pública no Mercosul.....	54
3.3. Análise do direito à educação nos Estados-membros do Mercosul.....	59
4. Financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina.....	63
4.1. No Brasil.....	63
4.2. Na Argentina.....	70
4.3. Análise comparativa dos mecanismos de efetivação no Brasil e na Argentina.....	74
Conclusões.....	81
Referências bibliográficas.....	83

Introdução

O escopo do presente trabalho é a realização de um estudo sobre a efetividade do direito à educação nos países signatários do Tratado de Assunção, vale dizer, Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil, sob o enfoque da destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

O tema é de fundamental importância, por refletir a promoção do direito à educação no direito internacional consubstanciado nos acordos firmados pelos Estados soberanos e, no direito interno, na prática do federalismo.

Seus objetivos específicos são: discorrer sobre a aparente dicotomia existente entre direitos humanos e direitos fundamentais, abordar os direitos sociais, econômicos e culturais, destacando-se o direito à educação básica como um direito humano social; discutir as políticas educacionais implantadas pelos Estados membros do Mercosul, estudar o ordenamento constitucional e legal que disciplina o financiamento da educação básica pública nesses países e analisar a disciplina vigente, no âmbito do Mercosul, acerca do financiamento público da educação básica com vistas a garantir a efetividade do direito à educação.

O capítulo 1 aborda os direitos sociais e, dentre esses, o direito à educação, buscando nos tratados internacionais, a fonte para a exigibilidade desse direito. No desenvolvimento do capítulo 2, é estudado o direito à educação no ordenamento jurídico interno dos países signatários do Tratado de Assunção, abordando-se o comprometimento desses Estados com a manutenção e o desenvolvimento do ensino público básico, o que possibilitará identificar eventuais semelhanças e distorções na análise dos dados estatísticos.

No capítulo 3, é analisado o Tratado de Assunção, sua formação e protocolos, investigando-se as diretrizes internacionais no âmbito do Mercosul acerca da efetividade do acesso à educação e os investimentos no setor, buscando identificar eventuais semelhanças ou disparidades destas em relação às práticas dos países-membros do Bloco.

O capítulo 4 trata da análise comparativa dos sistemas legais de financiamento da educação básica, no Brasil e na Argentina, países do Bloco que criaram mecanismos para o financiamento da educação, no ordenamento jurídico interno.

Estudou-se, para tanto, o Tratado de Assunção, os acordos vigentes no âmbito do Mercosul e as diretrizes normativas produzidas por essa Organização Internacional acerca do direito à educação e do financiamento público da educação básica, e a legislação

constitucional e infraconstitucional dos Estados signatários do referido tratado, no que tange à garantia do direito à educação básica pública. A metodologia exigiu a análise dos dados, organização e sistematização.

Concluindo, buscou-se aferir se o Mercosul, como Organização Internacional, pode ou não contribuir para a efetividade do direito à educação como um direito social. O estudo comparado proporcionou o conhecimento acerca do assunto nos países vizinhos. Internamente, a legislação foi recentemente alterada, visando, entre outros objetivos fazer com que o governo federal participasse de forma mais ativa, exercendo efetivamente a função redistributiva dos recursos e contribuindo de maneira substancial com a manutenção da educação básica, o que talvez, venha a “corrigir” distorções de passado recente, quando a contribuição do governo federal era mínima, e os Estados e Municípios arcavam com a maior parte dos recursos destinados ao ensino fundamental.¹

¹ DAVIES, Nicolas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999, p.4.

Capítulo 1

Os direitos humanos e o direito à educação como direito humano social

Neste capítulo serão estudados os direitos humanos e, em especial, os direitos sociais e a aparente dicotomia existente entre direitos humanos e direitos fundamentais. Em seguida aborda-se o direito à educação como direito social garantido por documentos internacionais e pelo ordenamento interno dos Estados.

Os direitos humanos provavelmente vêm sendo pleiteados, construídos, consagrados antes mesmo da existência do próprio termo que hoje os designa. Direitos humanos são aqueles inerentes à dignidade da pessoa humana, necessários para o pleno exercício de uma vida digna. Segundo BOBBIO², surgem ou são consagrados inicialmente como exigência moral, como um direito natural; numa relação dinâmica, desenvolvem-se como direitos positivos nacionais para alcançarem o plano de direitos positivos universais.

A teoria dos chamados “direitos humanos” vem sendo construída ao longo da história, como demonstra BOBBIO:³

Do ponto de vista teórico, sempre defendi – e continuo a defender, fortalecido por novos argumentos – que os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Alguns autores consideram a Magna Carta de 1215 como o primeiro documento referente aos direitos humanos. Outros retrocedem um pouco mais na história,⁴ porém, a partir do século XVIII, ocorre um incremento, impulsionado pela crescente visão iluminista, cartesiana, que resulta no início da positivação desses direitos.

A partir das declarações de direitos do final do século XVIII, porém, estabeleceu-se a distinção entre a liberdade pública, com o sentido político de autogoverno, e as liberdades privadas, como instrumentos de defesa do cidadão contra as interferências governamentais. [...] A civilização burguesa

² BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campos, 1992. p. 4-5.

³ *Idem*, p. 5.

⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 44: “[...] na Península Ibérica com a Declaração das Cortes de Leão de 1188 e, sobretudo, na Inglaterra com a *Magna Carta* de 1215. No embrião dos direitos humanos, portanto, despontou antes de tudo o valor da liberdade.”

separou nitidamente, como disse o jovem Marx, os direitos do homem dos direitos do cidadão, e concebeu aqueles a modo de divisas demarcatórias entre dois terrenos, pertencentes a proprietários distintos.⁵

COMPARATO⁶ prossegue:

A experiência veio, porém, demonstrar a íntima ligação entre essas duas dimensões da liberdade. A liberdade política sem as liberdades individuais não passa de engodo demagógico de Estados autoritários ou totalitários. E as liberdades individuais, sem efetiva participação política do povo no governo, mal escondem a dominação oligárquica dos mais ricos.

Segundo o citado autor, a mesma evolução ocorreu em relação ao princípio da igualdade. As chamadas revoluções populares do fim do século XVIII aboliram os estamentos, inaugurando a igualdade individual perante a lei, criando uma nova divisão da sociedade, que não se dava mais em castas, “mas sim em classes: os proprietários e os trabalhadores”.⁷

O movimento socialista, a partir do século XIX, visando corrigir e superar o individualismo próprio da civilização burguesa, baseado que é nas liberdades privadas e na isonomia, fez atuar o princípio da solidariedade como dever jurídico, ainda que inexistente no meio social a fraternidade enquanto virtude cívica.⁸

Ainda COMPARATO:⁹

A solidariedade prende-se à idéia de responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social. [...] O fundamento ético desse princípio encontra-se na idéia de justiça distributiva, entendida como a necessária compensação de bens e vantagens entre as classes sociais, com a socialização dos riscos normais da existência humana.

Com base no princípio da solidariedade, passaram a ser reconhecidos como direitos humanos os chamados direitos sociais, que se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.

Os direitos sociais englobam, de um lado, o direito ao trabalho e os diferentes direitos do trabalhador assalariado; de outro lado, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à educação; e, de modo geral, como se diz no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11), “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

⁵ COMPARATO, op. cit., p. 62-63.

⁶ Idem, p. 63.

⁷ Idem, p. 63.

⁸ Idem, p. 64.

⁹ Idem, p. 64.

É inegável que os chamados “direitos humanos” sofreram um grande impulso no século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial¹⁰. Tornou-se, portanto, esse fenômeno mundial o marco histórico da positivação dos direitos humanos, que, a partir de então, passaram a ser assegurados em documentos internacionais de proteção de direitos.

Tal se deu em virtude das atrocidades promovidas ao longo do conflito, que feriram profundamente a humanidade, gerando na comunidade mundial a necessidade de articular uma posição de resgate e de defesa da dignidade humana¹¹.

BOBBIO¹² e MORAES¹³ entendem que os direitos humanos dividem-se em gerações de direitos, sendo os de primeira geração os direitos individuais, civis e políticos, ou ainda direitos de natureza negativa, porque exigem do Estado abstenção, representando verdadeiros direitos de liberdade do indivíduo frente ao Estado; de segunda geração, os chamados direitos sociais, econômicos e culturais, direitos de natureza positiva, real ou concreta, pois exigem do Estado atuação efetiva para o seu alcance; de terceira, os direitos coletivos, de solidariedade, direitos de cunho desenvolvimentista, de preservação do meio ambiente, direitos de responsabilidade para com as gerações futuras, podendo se desenvolver até uma quarta geração. BONAVIDES,¹⁴ por exemplo, defende os direitos de quarta geração: “o direito à democracia, à informação e ao pluralismo”.

Essa linha argumentativa é contestada, porque a utilização do termo “gerações” leva à suposição de que os diferentes direitos apresentam entre si uma relação de sucessividade cronológica, argumentação utilizada para, por exemplo, negar o acesso a direitos sociais em virtude do não-atingimento pleno dos direitos individuais.

Tais críticos preferem utilizar o termo “dimensões” de direitos, o qual substitui o anterior com “vantagem lógica e qualitativa”¹⁵.

Parece que, independentemente de nascerem ou surgirem quando possam ou devam, uma vez entendidos como tais, os direitos humanos são plenamente exigíveis, não havendo “relação de sucessividade cronológica” entre eles.

¹⁰ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 140-141.

¹¹ COMPARATO, op. cit., p. 223: “A Declaração Universal dos Direitos Humanos, como se percebe da leitura de seu preâmbulo, foi redigida sob o impacto das atrocidades cometidas durante a 2ª Guerra Mundial, e cuja revelação só começou a ser feita [...] após o encerramento das hostilidades”.

¹² BOBBIO, op. cit., p. 5.

¹³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 56-58.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 571.

¹⁵ Idem, p. 571. Também utiliza-se da nomenclatura “dimensões de direitos”: SARLET, Ingo. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 54 e segts.

O primeiro documento internacional a tratar do assunto foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que, segundo ALVES,¹⁶ “foi o primeiro documento a estabelecer internacionalmente os direitos inerentes a todos os homens e mulheres, independentemente das situações particulares de cada um, que devem ser observadas em todo o mundo”.

Para COMPARATO:¹⁷

[...], a Declaração, retomando os ideais da Revolução Francesa, representou a manifestação histórica de que se formara, enfim, em âmbito universal, o reconhecimento dos valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens, como ficou consignado em seu artigo I. A cristalização desses ideais em direitos efetivos, como se disse com sabedoria na disposição introdutória da Declaração, far-se-á progressivamente, [...], como fruto de um esforço sistemático de educação em direitos humanos.

Para a elaboração desse documento, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), criou, em 1946, uma comissão, que posteriormente foi convertida na Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, e em 1948 já havia concluído a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual, em 30 artigos, define “os direitos essenciais, iguais e inalienáveis de todos os seres humanos como alicerces da liberdade, da justiça e da paz no mundo”,¹⁸ fundamentando-os na “dignidade inerente a todos os membros da família humana”.

O curto espaço de tempo para a sua elaboração e aprovação não significa que houve um consenso.

A controvérsia que envolve o tema, aliada ao bipolarismo político ideológico vigente à época, obrigou a sua confecção em etapas. A Declaração foi complementada por dois documentos: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966.

A diferença no tocante ao tempo necessário para a elaboração e aprovação dos Pactos decorre, entre outros fatores, da natureza dos documentos. Enquanto a Declaração é “meramente orientadora e referencial” para os países signatários, os Pactos obrigam juridicamente os Estados, exigindo assinatura e ratificação dos Estados.

Explica ALVES:¹⁹

¹⁶ ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997. p. 24.

¹⁷ COMPARATO, op. cit., p. 223.

¹⁸ Idem, p. 26.

¹⁹ Idem, p. 31-32. Na p. 32, exemplifica o autor que “O direito de resistência à opressão, tão caro aos filósofos do iluminismo e à história dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, foi postulado nas negociações pela União Soviética e fortemente objetado por delegados ocidentais, sobretudo norte-americanos, como possível forma de legitimação para atos de rebelião contra governos não-tirânicos. Não chegou a ser incorporado [...]

As questões atinentes ao estabelecimento de mecanismos de implementação ou supervisão dos direitos consagrados e para a acolhida de petições individuais foram as mais delicadas na fase inicial de elaboração do texto. Foram elas, aliás, a causa principal da decisão de dividir a Carta Internacional dos Direitos Humanos em mais de um elemento, ficando a Declaração como um passo incipiente, na forma de manifesto, destinado essencialmente a dar impulso moral à matéria. Outras questões delicadas envolviam direitos importantes que não chegaram a ser consagrados explicitamente na Declaração.

Por fim, vale citar a existência de uma aparente dicotomia entre direitos humanos e direitos fundamentais. Nota-se que usualmente utiliza-se a expressão “direitos humanos” nos documentos internacionais e “direitos fundamentais” nas Constituições nacionais.

Entende-se que a única diferença, se houver, é no tocante à terminologia utilizada, que não gera prejuízo algum ao tipo de direito pleiteado ou protegido (ou violado). ALEXY entende que “Direitos fundamentais são direitos que foram acolhidos em uma constituição com o intuito ou com a intenção de positivizar direitos do homem”.²⁰

BONAVIDES²¹ discorre que a diferenciação se dá em virtude da origem dos autores, sendo “direitos humanos” e “direitos do homem” termos mais utilizados por autores anglo-americanos e latinos, e “direitos fundamentais” a expressão preferida dos publicistas alemães. Ao citar HESSE (“criar e manter os pressupostos de uma vida na liberdade e na dignidade humana, eis aquilo que os direitos fundamentais almejam”) e SCHMITT (“podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional”; “direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança; ou são imutáveis ou de mudança dificultada”), informa que tais autores possuem entendimento próximo ao de Alexy. Conclui ser “aceitável a utilização [...] como sinônimos”, recomendando, porém pelas vantagens didáticas a utilização da terminologia “direitos humanos” para tratar “dos direitos da pessoa humana antes da constitucionalização ou positivação”; e “direitos fundamentais os direitos humanos quando transladados para os espaços normativos”²².

com o formato normativo de um direito, mas se encontra consignado no Preâmbulo como uma das justificativas de todos os demais: “[...] considerando essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão [...]”.

²⁰ ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p.10.

²¹ BONAVIDES, op. cit., p. 560.

²² BONAVIDES, Paulo. Os direitos humanos e a democracia. In: SILVA, Reinaldo Pereira e (org.). *Direitos humanos como educação para a justiça*. LTR. 1998. p. 16.

SARLET²³, por sua vez, defende a distinção, destacando que os direitos fundamentais são direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado. Os direitos humanos, por sua vez, guardam relação com documentos de direito internacional por referir-se à posições jurídicas que reconhecem o ser humano como tal, independentemente de sua vinculação a determinada ordem constitucional.

BARROS²⁴, por sua vez, não aceita diferenciação, utilizando-se das duas expressões como sinônimas.

CANOTILHO,²⁵ em virtude da “globalização das comunicações e informações”, que torna as “fronteiras cada vez mais irrelevantes e a interdependência política e econômica cada vez mais estruturante”, vem falar em constitucionalismo global, que seria, de maneira sintética, um regime internacional traçado com base no

alicerçamento do sistema jurídico político internacional centrado não somente no paradigma de relações horizontais entre Estados, mas também no novo paradigma das relações entre Estado e seu próprio povo; na emergência de um *jus cogens* informado materialmente por *valores, regras e princípios* universais plasmados em declarações e documentos internacionais; e na tendencial elevação da dignidade humana a pressupostos inelimináveis de todos os constitucionalismos.

Vale dizer que FERRAJOLI²⁶ apresenta idéia semelhante.

Assim, claro está que se trata da mesma coisa, independentemente de serem denominadas “direitos humanos” ou “direitos fundamentais”; há quem fale em constitucionalismo global para preservar e garantir a dignidade humana em todas as constituições. Não é uma intervenção externa no direito interno, mas uma relação externa com vistas a garantir no âmbito constitucional, portanto interno, o respeito à dignidade humana.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado 2007. p. 35-36 e 40-42.

²⁴ BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos – paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey Ed. 2003. p. 36-48.

²⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina. p. 1217-1218.

²⁶ FERRAJOLI, Luigi. Pasado y futuro del estado de derecho. In CARBONELL, Miguel (org.) *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003. p. 27.

1.1. Direitos sociais, econômicos e culturais - Abordagem dos direitos sociais em face dos direitos humanos

Os mencionados Pactos dividiram os direitos humanos em duas categorias, com naturezas distintas: a dos direitos civis e políticos e a dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Para PIOVESAN, “os direitos fundamentais – sejam civis e políticos, sejam sociais, econômicos e culturais – são acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância”.²⁷ Assim, não se justificaria a diferença de categorias. Ademais porque, segundo a concepção atual introduzida pela Declaração Universal de 1948 e repetida na Declaração de Viena (1993), os direitos humanos são universais, interdependentes e indivisíveis.

Distinguem-se, no entanto, essas categorias, atribuindo-se aos direitos sociais uma “progressividade no processo de concretização”, enquanto os direitos civis e políticos sempre foram exigíveis de pronto e pacificamente garantidos pela via judicial, se necessário.

A controvérsia sustenta-se no seguinte entendimento: parcela da doutrina entende que os direitos civis implicam ações negativas ou de abstenção do Estado, vale dizer, um não-fazer (não agir, não ofender, não impedir etc.). Enfim, seria um “não-agir” por parte do Estado, a garantir as liberdades do indivíduo.

Os direitos sociais, por sua vez, implicam atuações positivas, vale dizer, garantir saúde, implementar acesso à educação etc. Situações que, por imporem uma atuação, conseqüentemente impõem gastos, surgindo daí a dificuldade na implantação por parte dos Estados e o surgimento da teoria da progressividade do acesso à medida das disponibilidades.

Também há entendimento bastante difundido, segundo o qual haveria uma “geração de direitos”. Em apertada síntese, primeiro deveriam ser garantidos os direitos civis e políticos, para gradativamente serem alcançados os direitos sociais, dentro das possibilidades ou disponibilidades orçamentárias.

Há, porém, em contraponto, linhas doutrinárias que entendem de maneira diversa. Segundo tais autores, não são meros direitos a prestações positivas ou negativas, mas sim direitos escalonados em vários graus diferenciados.

Por essa ótica, os direitos civis e políticos são caracterizados por um “complexo de obrigações negativas e positivas, obrigações de abster-se de atuar em certos casos e de realizar

²⁷ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 96.

uma série de funções, para garantir o gozo da autonomia individual em outros”.²⁸ HOOFF, por exemplo, defende que há quatro níveis: obrigações de respeitar, de proteger, de garantir e obrigações de promover o direito em questão.²⁹

Segundo ABRAMOVICH e COURTIS:

algumas posições teóricas entendem que a possibilidade de satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais superam o marco do Estado, situando-se no plano da cooperação internacional, em referência às obrigações concretas assumidas pelo Estado quando adota cláusulas constitucionais ou um instrumento internacional que consagre direitos econômicos, sociais e culturais.³⁰

MURSWIEK³¹ propõe que as prestações estatais, em princípio objeto dos direitos sociais, sejam divididas em quatro grupos:

a) prestações sociais em sentido estrito, tais como assistência social, aposentadoria, saúde, fomento da educação e do ensino, etc. b) subvenções materiais em geral, não previstas no item anterior; c) prestações de cunho existencial no âmbito da providência social (*Daseinsvorsorge*), como a utilização de bens públicos e instituições, além do fornecimento de gás, luz, água, etc. d) participação em bens comunitários que não se enquadram no item anterior, como, por exemplo, a participação (no sentido de quota-parte), em recursos naturais de domínio público.

Segundo TRINDADE, especialmente após a Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1968 (Teerã), que proclamou a indivisibilidade dos direitos humanos, ficou aberta a possibilidade de uma “reconsideração geral da dicotomia entre os direitos econômicos, sociais e culturais, e os direitos civis e políticos”.³² Essa evolução permitiu ao autor concluir que,

²⁸ ABRAMOVICH, Victor. COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002. p. 24.: “[...] la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar em ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares.”

²⁹ HOOFF, G. H. J. Van. apud ABRAMOVICH, op. cit., p. 28-29.

³⁰ Idem. p. 36.: “[...] de acuerdo com algunas posiciones teóricas, las posibilidades de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales superan el marco del Estado y deben situarse em el plano de la cooperación internacional. [...] el marco de este trabajo sigue refiriéndose a las obligaciones concretas que asume el Estado cuando adopta cláusulas constitucionales o un instrumento internacional que consagra derechos económicos, sociales y culturales”.

³¹ MURSWIEK, apud SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 279. Recentemente essa citação fundamentou o voto do Relator, Min. Cezar Peluso, no RE 407.688/SP.

³² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. p. 359.

“entre as duas ‘categorias’ de direitos – individuais e sociais ou coletivos –, não pode haver senão complementaridade e interação, e não compartimentalização e antinomia”.³³

Independentemente da discussão acerca da “divisibilidade” ou não dos direitos humanos, a verdadeira diferença, ou a conseqüência prática criada pela divisão dos documentos, é aquela trazida por ALVES:

Diferentemente, porém, do que se passa com os direitos civis e políticos, cuja implementação se torna obrigação imediata, sem condicionantes, para os Estados-partes, em favor de todos os indivíduos que se encontrem em sua jurisdição, pelo Pacto Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados que o ratificam assumem o compromisso de assegurar progressivamente, ‘até o máximo de seus recursos disponíveis’, com esforços próprios ou com cooperação internacional, o pleno exercício, sem discriminações, dos direitos nele reconhecidos, podendo os países em desenvolvimento ‘determinar em que medida garantirão os direitos econômicos [...] àqueles que não sejam seus nacionais’ (Artigo 2.º e seus parágrafos).³⁴

Assim, a conseqüência real da elaboração de dois documentos distintos é a obrigatoriedade de cumprimento imediato, por parte dos Estados, das prescrições do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a possibilidade de os Estados que ratificaram o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais implementarem os direitos nele previstos progressivamente e à medida de suas possibilidades, deixando os direitos sociais literalmente relegados às disponibilidades orçamentárias e à disposição política interna.³⁵

Apesar disto, quanto à efetividade desses direitos, entende PIOVESAN:³⁶ que a efetivação não é mera “obrigação moral dos estados”, mas “obrigação jurídica”, fundamentada pelos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos. Mais adiante, destaca que “da obrigatoriedade da progressiva implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada ‘cláusula de proibição de retrocesso social’”, a qual veda aos Estados retrocederem na implementação desses direitos.

A implementação, ainda que de forma progressiva, vem expressamente assegurada pelo artigo 2.º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que dispõe:

³³ TRINDADE, op. cit., p. 360.

³⁴ ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997, p. 44.

³⁵ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. p. 494: “los derechos fundamentales [...] son tan importantes que su otorgamiento o no otorgamiento no puede quedar librado a la simple mayoría parlamentaria”.

³⁶ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.99 e 103.

Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

De acordo com o artigo 5.º do mesmo Pacto Internacional, é proibido o retrocesso social. Diz o referido dispositivo:

1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele previstas.
2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer país em virtude de Leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

O entendimento mais atualizado pontua que os direitos sociais são exigíveis de plano, obrigatórios aos Estados signatários dos Pactos, não podendo vigor separação ou dicotomia entre os direitos humanos, porque a progressividade não pode servir como argumento protelatório para a implementação desses direitos.

1.2 O direito social à educação

Educação é um termo com vários conceitos, que deixa sempre a sensação de que se sabe o que é, sem se conseguir defini-la. Muitas vezes se confunde, se mescla com a cultura, fato que dificulta identificar em que ponto termina uma e começa a outra.

Segundo ARISTÓTELES, a educação “deverá ser o meio adequado para se conseguir que todos alcancem a virtude, desenvolvendo harmônica e hierarquicamente todas as faculdades espirituais, intelectuais e físicas do cidadão”.³⁷

³⁷ ARISTÓTELES apud MUNIZ, Regina Maria Fonseca. *O direito à educação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 22.

Para ROUSSEAU, a educação “é aquela em que o indivíduo realiza, gradual e espontaneamente, todas as potencialidades de seu ser”.³⁸

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconheceu, em seu artigo 6º, a educação como um dos direitos sociais. A legislação infraconstitucional, por sua vez, tentou uma definição legal de educação.

A Lei n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - prescreve:

Art. 1.º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

[...]

§ 2.º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Art. 2.º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Fica claro que o conceito legal restringe a noção de educação desenvolvida ao longo do tempo.

Como já afirmado, a terminologia “educação” apresenta vários conceitos, sob a ótica de inúmeras ciências, vale dizer, pedagogia, sociologia, filosofia etc., mas não se encontra uma conceituação jurídica. Há no Brasil uma definição legal, que fica aquém, ou restringe demais a educação, mais próxima da instrução. Em parte é compreensível: se fosse acatada a definição contemporânea de educação, provavelmente o conceito de cultura restaria esvaziado, visto que a cultura e a educação mantêm relação muito próxima.³⁹

Independentemente da mitigação do conceito legal, em relação às diversas conceituações encontradas, o conceito de educação continua a ser um daqueles a que ninguém nunca contrapõe ou sugere redução. Atualmente, a proposta com vistas a cercear o direito à educação ou reduzir o acesso a esse direito, no âmbito dos Estados signatários do Pacto, caracteriza o retrocesso em relação aos direitos sociais proibido pelo artigo 5.º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No direito interno brasileiro entende-se que proposta nesse sentido afrontaria o inciso IV, do parágrafo 4º, do artigo 60 da Constituição Federal, que proíbe a mera deliberação sobre proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais. Ainda que se reconheça a educação como

³⁸ ROUSSEAU apud MUNIZ, op. cit., p. 34.

³⁹ Tal afirmação pode ser muito melhor compreendida em: GARCIA, Maria. *Educação e cultura*. Disponível em: < <http://www.pucsp.br/60anos/60ensaios/download/mariagarcia.pdf> > . Acesso em: 31 mai. 2007.

um direito social, entende-se que individualmente deve ser garantido, seja por que a educação é garantidora de outros direitos, seja por força da previsão do artigo 5º, § 2º, da Constituição que não exclui outros direitos decorrentes do regime e dos princípios pela Constituição adotados, ou de tratados internacionais em que o Brasil seja parte, do rol de direitos e garantias individuais.

A educação historicamente esteve ligada a ordens e organizações religiosas, como demonstra MONROE.⁴⁰ Essa relação desgastou-se à época da Revolução Francesa, uma vez que os iluministas e revolucionários não viam com bons olhos a educação pública a cargo de religiosos.⁴¹

Pode-se dizer que a educação estatal iniciou-se na Prússia, sob o império de Frederico Guilherme, que, em 1717, editou Decreto segundo o qual os pais eram obrigados a enviar seus filhos à escola, nos lugares onde elas existissem, mediante pagamento. À época não se vislumbravam fins pedagógicos, mas de engrandecimento do Estado e obtenção de “súditos dóceis, bons soldados e funcionários idôneos”.⁴²

As escolas eram organizadas segundo princípios estatais, mas mantidas pelas paróquias e sociedades escolares.

No fim do século XVIII, a Revolução Francesa impôs modificação radical na educação européia, convertendo a educação estatal, do súdito - que era a educação para a obediência -, na educação nacional, do cidadão, que deve participar do governo do País, na educação para a liberdade.⁴³ Em sessão da Convenção Nacional de 2 de julho de 1793, Robespierre defendeu que toda a juventude fosse educada às expensas da República, por tratar-se a educação nacional de dívida daquela para com o povo.⁴⁴

À época, surgiram duas tendências conflitantes.⁴⁵ Uma, apoiada por Robespierre, oriunda de ensaios de Saint-Fargeau, baseada no entusiasmo que a Revolução havia provocado na população, defendia uma educação sóbria, obrigatória, fundamentada em internatos com forte presença doutrinária, militarizada até.

⁴⁰ MONROE, Paul. *História da educação*. São Paulo: Nacional, 1979.

⁴¹ SCHILLING, Voltaire. *A revolução francesa e a educação*. Disponível em: <http://educaterra.com.br/voltaire/mundo/revolucao_educacao2.htm#inicio>. Acesso em: 12 out. 2007. Também enfrentam esta questão: LUZURIAGA, Lorenzo. *História da educação e da pedagogia*. São Paulo: Nacional, 1981. p. 155-156; e MONROE, op. cit. p. 248-254.

⁴² LUZURIAGA, Lorenzo. *História da educação e da pedagogia*. São Paulo: Nacional, 1981. p. 151.

⁴³ Idem, p. 155.

⁴⁴ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Direito à educação*. Rio de Janeiro: Alba Limitada, 1933. p. 14.

⁴⁵ SCHILLING, Voltaire. *A revolução francesa e a educação*. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/revolucao_educacao2.htm#inicio>. Acesso em: 12 out. 2007.

A outra, anterior, proposta por Condorcet, previa que: “o ensino deveria ser público, gratuito e universal. A Igreja seria afastada definitivamente da instrução pública [...]”. Consistia em espalhar pela França escolas centrais que coordenariam as escolas menores, dos distritos. O conteúdo, “nos moldes propostos pelos enciclopedistas, teria ênfase nas ciências exatas, para tornar o ensino adequado à ascensão das máquinas”. Esta última foi a proposta que inspirou abertamente a lei geral sobre a educação, aprovada pela Convenção de 3 de Brumário do ano III (25 de outubro de 1795).⁴⁶

Iniciou-se o processo que transmutaria a educação de privilégio para direito.

Dentre a gama dos direitos sociais se extrai o direito à educação, de fundamental importância por tratar-se do direito que proporciona ao homem, uma vez garantida sua sobrevivência, a inserção no mercado produtor, influenciando diretamente no desenvolvimento da pessoa individualmente, promovendo o seu progresso pessoal e dando-lhe possibilidade de superar sua condição de existência no mundo.

A educação também influencia o progresso dos Estados, que têm atualmente sua capacidade econômica diretamente relacionada com a escolaridade e habilitação dos seus cidadãos, ou da massa produtiva.

Vale dizer que a educação vem a ser a ferramenta imprescindível para que o ser humano alcance ou busque a realização ou a efetivação de outros direitos, sejam civis ou políticos, sejam sociais, na busca da plena inserção no conceito da dignidade da pessoa humana.

Como destaca BONTEMPO,⁴⁷ em relação aos parâmetros internacionais sobre o direito à educação, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais observou, no ponto 1 do Comentário Geral n.º 13, que:

a educação é tanto um direito humano, em si mesmo, quanto é um meio indispensável para a realização dos outros direitos humanos. Como um direito de empoderamento (*empowerment right*), a educação é o veículo primário pelo qual os adultos e crianças econômica e socialmente marginalizados podem combater a pobreza e obter os meios para participar plenamente de suas comunidades.

O ponto 6 do referido Comentário Geral estabelece quatro dimensões essenciais e inter-relacionadas do direito à educação, que seriam, segundo BONTEMPO⁴⁸: disponibilidade em

⁴⁶ FURET, François; OZOUF, Mona. *Dicionário crítico da revolução francesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989. p. 236. O ano 1795 não corresponde ao ano III do calendário republicano francês, visto que a Convenção estabeleceu que o ano I seria 1792. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 371.

⁴⁷ BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005. p. 75.

quantidades suficientes; acessibilidade sem discriminação, física e econômica; aceitabilidade cultural e da qualidade, e adaptabilidade às transformações sociais.

De acordo com o artigo XXVI da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948:

1. Toda a pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento e do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, em seu artigo XII reforça tais preceitos com pouca variação:

Art. XII. Toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana. Tem, outrossim, direito a que, por meio dessa educação, lhe seja proporcionado o preparo para subsistir de uma maneira digna, para melhorar o seu nível de vida e para poder ser útil à sociedade. O direito à educação compreende o de igualdade de oportunidade em todos os casos, de acordo com os dons naturais, os méritos e o desejo de aproveitar os recursos que possam proporcionar a coletividade e o Estado. Toda pessoa tem o direito de que lhe seja ministrada gratuitamente, pelo menos, a instrução primária.

Em 1960, a Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura adotou a Convenção relativa à luta contra a Discriminação no campo do Ensino, fundamentada pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual “proclama o direito de toda pessoa à educação”, e “considerando que a discriminação no campo do ensino constitui violação dos direitos enunciados” na Declaração, e que a UNESCO “se propõe a instituir a colaboração entre as nações para assegurar” o respeito universal dos direitos do

⁴⁸ Idem, p. 76.

homem e oportunidades iguais de educação, define em seu artigo I a discriminação - entre outras formas, como privar qualquer pessoa ou grupo do acesso aos diversos tipos ou graus de ensino e limitar a nível inferior a educação de qualquer pessoa ou grupo -, e mais:

Artigo IV

Os Estados Partes na presente Convenção comprometem-se além do mais a formular, desenvolver e aplicar uma política nacional que vise a promover, por métodos adaptados às circunstâncias e usos nacionais, a igualdade de oportunidades e tratamento em matéria de ensino, e principalmente:

- a) tornar obrigatório e gratuito o ensino primário: generalizar e tornar acessível a todos o ensino secundário sob suas diversas formas; tornar igualmente acessível a todos o ensino superior em função das capacidades individuais; assegurar a execução por todos da obrigação escolar prescrita em lei;
 - b) assegurar em todos os estabelecimentos públicos do mesmo grau um ensino do mesmo nível e condições equivalentes no que diz respeito à qualidade do ensino dado;
 - c) encorajar e intensificar, por métodos apropriados, a educação de pessoas que receberam instrução primária ou que não a terminaram e permitir que continuem seus estudos em função de suas aptidões;
- [...]

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, em seu artigo 13 assegura que:

[...]

- a) a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;
 - b) a educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
 - c) a educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- [...]

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, apesar de reconhecer que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do simples fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, não enfrentou diretamente a questão da educação. Contudo, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1988, em seu artigo 13, garante que “toda pessoa tem direito à educação” e que “deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade”.

Mais ainda:

[...]

3. Os Estados-Partes neste Protocolo reconhecem que, a fim de conseguir o pleno exercício do direito à educação:

a) O ensino de primeiro grau deve ser obrigatório e acessível a todos gratuitamente;

b) O ensino de segundo grau, em suas diferentes formas, inclusive o ensino técnico e profissional de segundo grau, deve ser generalizado e tornar-se acessível a todos, pelos meios que forem apropriados e, especialmente, pela implantação progressiva do ensino gratuito;

[...]

d) Deve-se promover ou intensificar, na medida do possível, o ensino básico para as pessoas que não tiverem recebido ou terminado o ciclo completo de instrução do primeiro grau;

[...]

4. De acordo com a legislação interna dos Estados-Partes, os pais terão direito a escolher o tipo de educação a ser dada aos seus filhos, desde que esteja de acordo com os princípios enunciados acima.

[...]

A Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, reconhece o direito da criança à educação “e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito”, e os Estados-partes comprometem-se a:

a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente a todos;
 b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;

(...)

e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar.

Alguns documentos internacionais mais recentes têm adotado postura diferenciada, enfatizando que a educação não é um direito a ser garantido, mas uma oportunidade a ser buscada e que os Estados não mais tenham de garantir o acesso à educação, pelo menos não sozinhos, assertiva que TOMASEVSKI entende por retrocesso, caso se leve em conta que, já em 1921, quando a OIT prescreveu a eliminação do trabalho infantil, o fez em razão do prejuízo que esta modalidade de trabalho gerava nos estudos das crianças.⁴⁹ Segundo essa autora, alguns documentos também possibilitam aos Estados que, eventualmente, não

⁴⁹ TOMASEVSKI, Katarina. *Human rights obligations in education. The 4-A scheme*. Nijmegen: Wolf legal publishers (WLP), 2006. p. 47-49.

garantam acesso à educação gratuita, não sejam acusados de violação dos direitos humanos, se existir educação particular ou financiada, ainda que oferecida por instituições de caridade. Na seqüência, citam-se alguns desses documentos.

Em 1990, ocorreu em Jomtien, Tailândia, promovida pela UNESCO, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, a qual gerou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que em seu artigo 1.º prescreve que: “Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem”. No artigo 7.º, o documento constata:

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis [...]

Dez anos depois, em Dakar, ocorreu o Fórum Mundial de Educação, em que foi elaborado o Compromisso de Dakar – Cumprindo nossos Compromissos Coletivos, documento no qual os participantes do Fórum, países-membros da UNESCO, reafirmam “a visão da Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), [...] de que toda criança, jovem ou adulto tem o direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem [...]” e comprometem-se a “assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e nas crianças em circunstâncias difíceis e pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano de 2015”.

Apesar dessa aparente tendência a retirar do Estado a obrigatoriedade na oferta da educação, em 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, em seu artigo 14, garantiu:

1. Todas as pessoas têm direito à educação, bem como ao acesso à formação profissional e contínua.
 2. Este direito inclui a possibilidade de freqüentar gratuitamente o ensino obrigatório.
- [...]

As anotações⁵⁰ elaboradas pela mesa da Convenção que redigiu a Carta, no tocante ao artigo 14, explicam:

1. Este artigo inspira-se tanto nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros como no artigo 2º do Protocolo Adicional à CEDH, que tem a seguinte redacção:

“A ninguém pode ser negado o direito à instrução. O Estado, no exercício das funções que tem de assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas”.

Ainda a Declaração de Cochabamba, de março de 2001, elaborada pelos Ministros de Educação da América Latina e Caribe, reunidos a pedido da UNESCO, exorta que “sem a educação não é possível o desenvolvimento humano. [...] Dentro de uma região onde aumenta a desigualdade social, o fortalecimento e a transformação da educação pública representam um mecanismo fundamental para uma efetiva democratização social. [...]”.

Dessa forma, parece incontestável que o direito à educação é um direito humano, “essencial, igual e inalienável de todos os seres humanos”, fundamentado na “dignidade inerente a todos os membros da família humana”, a funcionar como “alicerce da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, nos termos do artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e do artigo 13, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O entendimento aqui exposto é justificado com o fato de a jurisprudência recentemente ter decidido nestes termos, como pode ser notado no recente julgado da *Court of Justice of the European Communities*, que, ao enfrentar justamente o direito à educação sob o aspecto do financiamento da educação pública em países da Comunidade Européia, decidiu que, independentemente da nacionalidade do beneficiário, deve ser garantido o direito à educação. No caso, entendeu a Corte que a mãe de um estudante belga, que trabalhava na Holanda, recolheu tributos a esse Estado e, assim, promoveu seu desenvolvimento econômico. Logo, tem direito a benefícios sociais, incluído o financiamento dos estudos de seu filho (Case C-337/97, 8 June 1999, *The Meeusen Case*).⁵¹

Também no Brasil tem sido esse o sentido dos julgados, especialmente nas Cortes Superiores, as quais, em reiteradas decisões, têm obrigado os Poderes Públicos a dar eficácia

⁵⁰ In: MOREIRA, Vital (Coord.). *Carta de direitos fundamentais da união européia*. Coimbra: Coimbra, 2001. p. 132-133.

⁵¹ GOUDAPPEL, Flora. *Education in the european union: building a system outside and within the system*. Palestra proferida em 04 de novembro de 2005, no II Seminário sobre Direito da Educação, realizado no STJ.

ao direito à educação, fornecendo creches públicas e educação infantil, como se pode aferir nos exemplos a seguir.

O Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (RESP 575280-SP), por maioria de votos, vencido o relator Ministro José Delgado, que reconhecia a afronta ao princípio da separação dos Poderes e a interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

O Ministro Luiz Fux, por outro lado, exarou voto-vista contrário ao entendimento do Relator e foi acompanhado pelo Ministro Teori Albino Zavascki. Ressaltou aquele Ministro, relator para o acórdão, que, embora não se configure a existência de direitos subjetivos imediatamente tuteláveis pelo Poder Judiciário, em face da natureza dos direitos fundamentais sociais, de direitos a prestações do Estado e por isso sujeitos a conformações de natureza política ou administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários, não se pode dizer que sejam destituídos de eficácia os preceitos constitucionais garantidores. Nesse sentido, conclui o citado Ministro:

Assim, por mais elástico que possa ser o campo da atuação conformadora do Município em matéria de educação, é razoável identificar a presença, no conjunto normativo, de um mínimo essencial que escapa a qualquer poder de discricção administrativa ou política. Há um núcleo mínimo essencial de densidade normativa apto a assegurar, desde logo, o cumprimento do dever de atendimento em creche, senão a todas, ao menos às crianças completamente carentes, desprovidas de qualquer outra espécie de proteção, financeira ou social.⁵²

O Supremo Tribunal Federal também acolheu recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (RE 436.996-SP) em face do município de Santo André, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello. Tratou o julgado da questão pertinente à “reserva do possível”, reconhecendo ao Poder Judiciário competência para determinar a implementação de políticas públicas quando definidas pela própria Constituição, sempre que resultar comprometida a eficácia de direitos sociais nela previstos.

Extrai-se do voto do relator:

Não se ignora que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – **além** de caracterizar-se pela **gradualidade** de seu processo de concretização

⁵² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 575.280. Relator: Min. José Delgado. Brasília, 2 de setembro de 2004. Disponível em: < <http://www.stj.gov.br> >. Acesso em: 13 mar. 2006.

– **depende**, em grande medida, de um **inescapável** vínculo financeiro **subordinado** às possibilidades orçamentárias do Estado, **de tal modo** que, **comprovada**, objetivamente, a alegação de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, **desta não se poderá** razoavelmente exigir, então, **considerada** a limitação material referida, **a imediata efetivação** do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público, **em tal hipótese**, criar obstáculo artificial **que revele** – a partir de **indevida** manipulação de sua atividade financeira **e/ou** político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito **de** fraudar, **de** frustrar **e de** inviabilizar o estabelecimento e a preservação, **em favor da** pessoa **e dos** cidadãos, de condições materiais **mínimas** de existência (**ADPF 45/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Informativo/STF** n° 345/2004).

Cumprir advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – **ressalvada** a ocorrência de **justo** motivo objetivamente aferível – **não pode** ser invocada, pelo Estado, **com a finalidade** de exonerar-se, **dolosamente**, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, **notadamente** quando, dessa conduta governamental negativa, **puder resultar** nulificação **ou**, até mesmo, **aniquilação** de direitos constitucionais **impregnados** de um sentido de essencial fundamentalidade.⁵³

Cumprir destacar que a 2.^a Turma do Supremo Tribunal Federal negou provimento ao recurso de agravo interposto pelo Município Réu contra a supracitada decisão singular do Ministro Celso de Mello.

Em ambas as decisões, observa-se que, apesar de considerarem a vinculação financeira como uma limitação material, capaz de inviabilizar faticamente o acesso ao direito pleiteado, entenderam os Ministros que existe um “núcleo mínimo essencial de densidade normativa” que escapa à discricionariedade administrativa e a “reserva do possível” não pode exonerar o Estado da obrigação constitucional. A impossibilidade financeira deve ser “objetivamente aferível” para que o Estado não atue da forma prescrita na Constituição na efetivação dos direitos humanos fundamentais sociais, no caso, direito à educação.

E nesse caso, da não-atuação por incontestável impossibilidade, de “justo motivo”, deve prever, no próximo orçamento, condições de atendimento ao direito desrespeitado, garantindo no exercício seguinte os direitos eventualmente desrespeitados por inviabilidade econômica.

Comprova-se, desta forma, que o direito à educação é um direito humano social, garantido por documentos internacionais de observância obrigatória pelos Estados signatários.

Em seguida, analisar-se-á como os Estados membros do Mercosul tratam do direito à educação em suas respectivas Constituições.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 436.996. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 26 de outubro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 13 mar. 2006. Grifos originais.

Capítulo 2

O direito à educação básica nos países do Mercosul

No presente capítulo, será estudado o direito à educação nas constituições dos Estados signatários do Tratado de Assunção, vale dizer, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando aferir se esse direito é efetivo nas Cartas Constitucionais citadas. Adotar-se-á para tal mister o conceito de eficácia exposto por BOBBIO, segundo o qual “o problema da eficácia da norma jurídica é o de ser ou não seguida pelas pessoas a quem é dirigida e, no caso de violação, ser imposta através de meios coercitivos pela autoridade que a evocou”.⁵⁴

Estudar-se-á como os Estados signatários do Tratado de Assunção enfrentam a questão da educação em suas respectivas Constituições, iniciando-se pela Constituição da República Federativa do Brasil, República Argentina, seguidas da Carta Constitucional do Paraguai e, por último, da Constituição do Uruguai.

Esclarece-se que, no tocante ao Brasil e à Argentina, a descrição será aprofundada mais adiante, visando uma comparação dos sistemas dos dois países; em relação ao Paraguai e Uruguai, será restrita às previsões constitucionais respectivas.

2.1. No Brasil

Na ordem internacional, apenas em 24 de janeiro de 1992, o Brasil aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966.

Muito antes da ratificação desse acordo internacional e do reconhecimento desse direito social na Constituição da República, por volta de 1933, já entendia PONTES DE MIRANDA⁵⁵ que o direito à educação é direito do homem e é dever do Estado proporcioná-lo a todos gratuitamente. Acrescenta o autor:

Nas constituições é preciso e basta que se diga: “A escola é única. Os cursos primário e profissional serão gratuitos e obrigatórios; o secundário e o superior gratuitos e facultativos. A frequência é livre. Todo material escolar e meios de frequência para o aluno são gratuitos”.

⁵⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Bauru, SP: Edipro, 2001. p. 47.

⁵⁵ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Direito à educação*. Alba Limitada, 1933. p. 110.

Naquela época, PONTES DE MIRANDA, ao comparar a Constituição da França com a de Weimar, de 1917, já defendia que a educação era direito público subjetivo, passível de exigência via judiciário em face do Estado,⁵⁶ além da total gratuidade já exposta.

Na Constituinte de 1933/34, algumas dessas idéias foram defendidas pelo grupo chamado de “renovadores”, que conseguiu articular parte de suas propostas.⁵⁷

Todavia, somente na Constituição de 1988 veio a ocorrer o reconhecimento do direito à educação como direito público subjetivo da população em face do Estado, podendo aquela exigir seu direito pela via judicial, se necessário fosse.

Na prestação dessa específica política pública, qual seja, garantir o exercício de fato do direito à educação asseverado pela Constituição, o Estado, na busca dos “resultados eficazes”, divide a “administração dos problemas” com setores não-estatais, num modelo com algum grau de governança, como a seguir será demonstrado.

O sistema educacional brasileiro tem sua história marcada pela tensão existente entre centralização e descentralização.⁵⁸ Sob o regime ditatorial de Vargas (de 1930 a 1934 e de 1937 a 1945), teve uma estrutura administrativa centralizada, que se intensificou durante os governos militares (de 1964 a 1985). De outro lado, as Constituições de 1934 e 1946 incentivaram os estados a organizarem seus sistemas sob as diretrizes gerais federais.

O recente desenvolvimento inserido no processo de consolidação das instituições democráticas permitiu um arranjo caracterizado pela marcada autonomia dos três níveis de governo e pela descentralização das políticas educacionais. O marco legal educacional é composto pela Constituição Federal de 1988, com as Emendas Constitucionais n.º 14 de 1996, que criou o FUNDEF, posteriormente substituído pelo FUNDEB, por força da E. C. n.º 53, de 2006, e pela Lei n.º 9.394, de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

A estrutura do sistema educacional regular compreende a educação básica, formada por: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e a educação superior.

Compete aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; aos estados e ao distrito federal, no ensino fundamental e médio. O governo federal exerce função redistributiva e supletiva, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira

⁵⁶ PONTES DE MIRANDA, op. cit., p. 7-11.

⁵⁷ ROCHA, Marlos Bessa M. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, Osmar. *A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 125.

⁵⁸ PRINA, Manuela; VIDONI, Daniele; GLENN, Charles. *Brazil*. In: GLENN, Charles; GROOF, Jan de. *Balancing freedom, autonomy and accountability in education*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP), 2005.v.3, p. 41-55.

aos estados, distrito federal e municípios. Também cabe ao governo federal organizar o sistema de educação superior.

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, é oferecida em creches, para crianças de até três anos de idade, e em pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos. O ensino fundamental, com duração mínima de nove anos, é obrigatório e gratuito nas escolas públicas. O ensino médio tem duração mínima de três anos e atende à formação geral do educando, compondo a etapa final da educação básica.

Além do ensino regular, integram a educação formal a educação especial, para os portadores de necessidades especiais, e a educação de jovens e adultos, destinada àqueles que não tiveram acesso ou que, tendo acesso, sofreram interrupção no ensino fundamental e médio, na idade apropriada.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6.º, reconhece a educação como direito social: “São direitos sociais a educação, [...], na forma desta Constituição”.

Mais à frente, no artigo 205, estabelece:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Na seqüência, o artigo 208 especifica:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I- Ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

[...]

IV- Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

[...]

§ 1º. O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º. O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Complementa o artigo 211:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Como visto, o ordenamento constitucional vigente prevê o acesso ao ensino fundamental obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, a progressiva universalização do ensino médio gratuito, mas ainda não garante o acesso ao nível superior, como sugerido por PONTES DE MIRANDA⁵⁹ e previsto no artigo 13 do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Particularmente, crê-se que dificilmente o fará algum dia. Ainda há muito a ser feito no tocante à universalização da educação básica e à melhora dos padrões de qualidade, além da postura mais amena adotada pelos organismos internacionais no tocante à educação. Independentemente desse comentário, eventualmente mesmo as modalidades de ensino obrigatórias ensejam medidas do Estado para a efetiva implementação do direito à educação, como se observará mais adiante.

Em outubro de 1990, entrou em vigor no Brasil a Lei n.º 8.069, de 13/7/1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse diploma protetivo contém algumas disposições relacionadas ao direito à educação, como o artigo 53, que em seu inciso V garante às crianças e adolescentes o “acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência”.

O artigo 54, ao tratar do dever do Estado em assegurar à criança e ao adolescente alguns direitos - dentre outros: “I- ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;” - repete o artigo 208 da Constituição Federal, incluídos os parágrafos 1.º e 2.º, com a redação original.

Tais parágrafos declaram respectivamente que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” e que “o não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente”.

Como já se observou, em 1992 o Brasil aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Em 20 de dezembro de 1996, foi promulgada a Lei n.º 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Essa lei, em seu artigo 1.º, prevê que a educação “abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas

⁵⁹ PONTES DE MIRANDA, op. cit., p. 110.

manifestações sociais”. Informa ainda que a educação escolar se desenvolve por meio do ensino em instituições próprias e vinculada ao mundo do trabalho e à prática social.

O artigo 2.º, ao tratar dos princípios e fins da educação, define a educação como dever da família e do Estado, que tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando e sua qualificação para o trabalho, em redação bem próxima à do artigo 205 da Constituição. O artigo 3.º enuncia os princípios que devem reger o ensino, a saber: igualdade de condições de acesso e permanência, liberdade para aprender e ensinar, coexistência de instituições de ensino públicas e privadas, gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, valorização do profissional da educação escolar, gestão democrática do ensino, garantia de padrão de qualidade, entre outros.

O título terceiro trata, entre os artigos 4.º e 7.º, do direito à educação e do dever de educar. Define inicialmente que o dever do Estado com a educação pública será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito; progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino; atendimento gratuito em creches e pré-escolas para as crianças de zero a seis anos de idade; atendimento ao educando do ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; padrões mínimos de qualidade de ensino de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, reforçando - com redação ora idêntica, ora muito semelhante - o que já estava previsto nos artigos 208 da Constituição e 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O artigo 5.º esclarece o parágrafo 1.º do artigo 208 da Constituição Federal: “O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, [...] acionar o Poder Público para exigi-lo”. No parágrafo segundo, dispõe que em todas as esferas administrativas, será assegurado em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, sendo contemplados em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, nos termos da Constituição Federal e da legislação.

No artigo 6.º, fica definida a data de início na educação fundamental, seis anos, junto com a obrigatoriedade de os pais efetuarem a matrícula dos filhos menores, a partir dessa idade, no ensino supracitado.

O artigo 7.º garante a liberdade da exploração do ensino pela iniciativa privada, condicionada ao cumprimento das normas gerais e do sistema de ensino; a autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público, e a capacidade de autofinanciamento.

O título quarto trata da organização da educação nacional, dispondo no artigo 8.º que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração, e que a União exercerá a coordenação da política nacional de educação. Os artigos 9.º, 10 e 11 tratam das competências da União, dos Estados e dos Municípios respectivamente, valendo destacar somente que: o artigo 9.º, § 1.º, prevê um Conselho de Educação, com funções normativas e de supervisão; no artigo 10, VI, surge a obrigatoriedade de os Estados assegurarem o ensino fundamental e oferecerem, com prioridade, o ensino médio; no artigo 11, V, consta a obrigatoriedade de os Municípios oferecerem “educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal⁶⁰ à manutenção e desenvolvimento do ensino”.

No artigo 14, confere-se autonomia para os sistemas de ensino definirem as normas da gestão democrática do ensino, seguindo os princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos e de participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O artigo 15 prescreve que os sistemas de ensino deverão assegurar às unidades escolares públicas de educação básica “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público”.

O capítulo um, do título cinco, trata dos níveis e das modalidades de educação e ensino, abordando a composição dos níveis escolares. O artigo 21 informa sobre a composição da educação escolar e define a educação básica, como sendo aquela composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Conforme dispõe o artigo 30, a educação infantil será oferecida em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade (não há definição de idade mínima, como na Argentina), e em pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade.

O artigo 32 informa ser o ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade, nos termos da alteração da LDB introduzida pela Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.⁶¹

⁶⁰ Constituição Federal: Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁶¹ A redação original, de 1996, falava em duração de oito anos, com início aos sete anos.

Em relação aos profissionais da educação, prevê o artigo 67 que os sistemas de ensino promoverão a valorização desses profissionais, elencando algumas garantias profissionais, tais como: ingresso por concurso público, aperfeiçoamento continuado, piso salarial profissional, progressão funcional por títulos, condições adequadas de trabalho, dentre outras.

A LDB, em seus artigos 74 e 75, trata da colaboração que deve existir entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando o estabelecimento de padrão mínimo de oportunidades e atuação supletiva e redistributiva para corrigir as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino. Fica expresso que a ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor de ente que ofereça vagas em quantidade inferior a sua capacidade de atendimento, bem como ficará condicionada ao efetivo cumprimento dessa lei pelo beneficiário.

Nesse sentido, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em regime de colaboração entre a União Federal, Municípios, Distrito Federal e Estados visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Esse Decreto também criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, a ser calculado e divulgado periodicamente, para aferir a qualidade da educação básica no País.

A adesão dos Estados e Municípios é voluntária e habilita os partícipes a receber assistência técnica e financeira da União.

2.2. Na Argentina

Informa o Anuário Estatístico Educativo de 2006⁶² que a Argentina se rege por um sistema federal de governo e uma organização descentralizada do sistema educacional, de modo que as responsabilidades e competências atinentes a seu gerenciamento e administração se encontram distribuídas entre os distintos níveis de gestão governamental, Ministério da Educação da Nação e Ministérios ou Secretarias de Educação das Províncias e do Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Durante a segunda metade do século XIX, o Estado argentino experimentou extraordinária evolução de seu sistema educacional, alcançando níveis comparáveis aos dos

⁶² Disponível em: < <http://www.dineece.me.gov.ar/>>. Acesso em: 5 mar 2008.

países mais desenvolvidos do mundo.⁶³ Segundo CARRANZA e AGRELO, foi Rodrigo Domingo F. Sarmiento, Presidente da República entre 1868 e 1874, quem preparou as bases para o subsequente progresso da educação, introduzindo o ensino público gratuito e obrigatório para crianças entre seis e 12 anos e criando escolas normais para formação dos professores, entre outras ações que visavam o crescimento da ciência e da cultura. A Lei da Educação Comum, Lei n.º 1.420, de 1884, disciplinou a educação nacional por mais de um século.

A taxa de analfabetismo caiu de 78 %, em 1869, para 39 %, em 1908; suportada pelo progresso econômico que o país experimentou até 1930, a Argentina situou-se na vanguarda educacional de toda a América Latina.⁶⁴

Em 1905, foi editada a Lei n.º 4.878, a chamada Lei Láinez,⁶⁵ em referência ao Senador que a propôs, autorizando o Conselho Nacional de Educação a fundar escolas primárias nas províncias que solicitassem. Essa lei resultou num duplo sistema escolar em cada província, gerando escolas dependentes do governo federal e outras da jurisdição local, com fortes contradições e diferenças entre ambas (dependência burocrática e financeira, o pagamento ou não de matrícula, salários docentes, propostas curriculares). Em muitos casos, produziu uma desatenção da função “educativa regional”, já que muitas províncias fecharam as escolas de sua competência ou as transferiram à Nação.

A instabilidade política enfrentada entre 1930 e 1983, com sucessivos governos civis interrompidos por grupos militares, afetou o desenvolvimento do sistema educacional, a adequação de seu financiamento, seu planejamento e sua organização. Durante esse período, a agenda e as prioridades do sistema educacional mudaram de uma década para outra de acordo com as mudanças ocorridas entre governos ditatoriais e eleitos.⁶⁶

Entre as décadas de 1950 e 1970, esse sistema iniciou a declinar. Em 1956, foi facultado ao Conselho Nacional de Educação ocupar-se das transferências, que terminaram de efetivar-se na década de 1970. Sob os auspícios da racionalização burocrática impulsionada pela tecnocracia e desenvolvimentismo em voga à época, iniciou-se um movimento para transferir as escolas nacionais às províncias.

⁶³ CARRANZA, Hugo & AGRELO, Rodrigo. Argentina. In: GLENN, Charles L.; GROOF, Jan De. *Balancing freedom, autonomy and accountability in education*. The Netherlands: Wolf legal publishers WLP, 2005. v.3, p. 3-19.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ PINEAU, Pablo. A cien años de la ley láinez. Disponível em: <www.me.gov.ar/curriform/publica/cien_anios_ley_lainez.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2008.

⁶⁶ CARRANZA & AGRELO, Argentina, op. cit.

Em 1971, o Decreto-Lei 19.682 criou o Conselho Federal de Educação, constituído pelos Ministros de Educação das Províncias, o qual possuía, entre suas funções, a operacionalização das transferências.

Esse processo foi levado a cabo de forma unilateral pelo Governo Central e implicou o “escoamento” da função do Estado Nacional tanto em questões financeiras como de apoio técnico; de outro lado, não favoreceu a criação de mecanismos de participação e regionalização supostamente esperados. Junto a isso, as jurisdições que contavam com recursos humanos e materiais para se encarregarem de seus sistemas educacionais puderam fazê-lo, ocorrendo o contrário com as províncias mais pobres, fato que redundou no aumento da segmentação do sistema em temas como: propostas curriculares, nível de cobertura do sistema e políticas salariais docentes.

Pode-se dizer que, de um lado, a Lei 4.878 impulsionou o projeto escolarizador e a luta contra o analfabetismo; de outro dificultou a elaboração de propostas regionais e federalistas mediante potentes processos de centralização em tensão com os sistemas educativos das províncias.

Em 08 de novembro de 1986 a Argentina aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁶⁷.

Com o término do período de sucessivos governos militares, um Congresso Nacional Pedagógico foi instalado por iniciativa do governo nacional, com o compromisso de empreender as urgentes e necessárias reformas no sistema educacional. Nesse evento, foi garantida a presença de escolas públicas e privadas e de todas as organizações da sociedade envolvidas com educação, incluída a Igreja Católica, mantenedora com forte presença nas discussões e conclusões do Congresso.⁶⁸

Apesar disso, essas conclusões não foram traduzidas em normatização até o início da década de 1990.

A República Argentina consumou, durante a década de 1990, reformas estruturais nos principais aspectos do Estado, todas orientadas para privatizações, desregulamentações e descentralizações das atividades governamentais e inspiradas pelas consistentes políticas neoliberais com as recomendações de Organizações Internacionais.

O setor educacional não ficou à margem dessas reformas. Em fins de 1991, uma lei autorizou a transferência, para as províncias, de escolas que ainda fossem centralizadas no Governo Nacional.. Em 1993, foi promulgada a Lei da Educação Federal, Lei n.º 24.195, que

⁶⁷ Dados obtidos em: <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>. Acesso em: 23 mar 2008.

⁶⁸ CARRANZA & AGRELO, Argentina, op. cit., p. 4.

vigiu até 2006, a qual estabeleceu a organização, governança e alocação de direitos e responsabilidades para o sistema educacional em todos os níveis, da pré-escola à pós-graduação.⁶⁹

Nos termos dessa lei, a escolaridade obrigatória passou a ser de dez anos,⁷⁰ dividida em estrutura básica e regimes especiais. Os dez anos de escolaridade são compostos pelo último ano do nível inicial (correspondente à idade de cinco anos) e os nove da Educação Geral Básica.

A Estrutura Básica é composta pelo Nível Inicial, que se ocupa de crianças de três a cinco anos; Educação Geral Básica, que compreende três ciclos de três anos cada, atendendo a crianças e adolescentes de seis a 14 anos; nível Polimodal, que dura três anos e atende jovens de 15 a 17 anos, e o Superior não-Universitário. Essa estrutura corresponde à educação chamada “comum”, por ser oferecida à população em situações que não apresentem particularidades ou necessidades específicas. A escolarização obrigatória compreende desde o último ano do nível inicial, correspondendo à idade “teórica” de cinco anos, até completar o 9.º ano da Educação Geral Básica.

Os chamados Regimes Especiais têm por finalidade atender às necessidades não contempladas pela estrutura básica, Educação Especial, Educação de Adultos, Educação Artística e outros serviços de Educação.

Para os efeitos da implantação do artigo 61, o Estado Nacional, as Províncias e a Cidade de Buenos Aires formalizariam um Pacto Federal Educativo, que seria ratificado por Lei pelo Congresso Nacional e pelos respectivos Legislativos, considerando como mínimo: a) O compromisso de incremento orçamentário educativo anual de cada jurisdição; b) O aporte do Estado Nacional para o cumprimento das novas obrigações que essa lei determinou às Províncias e à Cidade de Buenos Aires; c) A definição dos procedimentos de auditoria eficientes para garantir a utilização dos fundos destinados à educação na forma prevista; d) A implementação das estruturas e objetivos do Sistema Educacional indicados nessa lei.

Em 22 de agosto de 1994 foi promulgada a atual Constituição da Nação Argentina⁷¹ e os parágrafos 22 e 23 de seu artigo 75, enfrentam, ainda que obliquamente, o tema da educação, nos seguintes termos:

Art 75 – Corresponde ao Congresso:

⁶⁹ CARRANZA & AGRELO, Argentina, op. cit.

⁷⁰ No sistema normativo anterior a educação obrigatória era de 7 anos.

⁷¹ ARGENTINA. Constituição Nacional, de 1º de maio de 1853, reformada e atualizada. *Constitución Nacional*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion.php>>. Acesso em: 20. mar 2007.

[...]

22. Aprovar ou rejeitar tratados concluídos com as demais nações e com as organizações internacionais e as concordatas com a Santa Sé. Os tratados e concordatas têm hierarquia superior à das leis.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; [...]; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; [...]; nas condições de sua vigência, têm hierarquia constitucional, não derogam nenhum artigo da primeira parte desta Constituição e devem ser considerados complementares aos direitos e garantias por ela reconhecidos. [...]

23. Legislar e promover medidas de ação positiva que garantam a igualdade real de oportunidades e de tratamento, e o pleno gozo e exercício dos direitos reconhecidos por esta Constituição e pelos tratados internacionais vigentes sobre direitos humanos, em particular em respeito às crianças, mulheres, anciãos e pessoas com incapacidades.⁷²

O artigo 125 da Constituição Argentina autoriza as províncias e a cidade de Buenos Aires a promoverem a educação.⁷³

Em 2006 foi promulgada a lei de financiamento da educação, que será analisada oportunamente.

Em 14 de dezembro de 2006, o Congresso Argentino sancionou a atual Lei de Educação Nacional, Lei n.º 26.206,⁷⁴ que regula o exercício do direito de ensinar e aprender consagrado pelo artigo 14 da Constituição e pelos tratados internacionais incorporados a ela.

O artigo 2.º define a educação e o conhecimento como bens públicos e direitos pessoais e sociais, garantidos pelo Estado.

O artigo 3.º, por sua vez, reconhece a educação como uma prioridade nacional que se constitui em política de Estado para construir uma sociedade justa, reafirmar a soberania e a identidade nacional, aprofundar o exercício da cidadania democrática, respeitar os direitos humanos e liberdades fundamentais e fortalecer o desenvolvimento econômico-social da Nação.

⁷² Art. 75 – Corresponde al Congreso:

[...]

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; [...]; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; [...]; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.[...]

23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

⁷³ Art. 125.-[...]. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden [...]; y promover [...], la educación, [...].

⁷⁴ ARGENTINA. Lei n.º 26.206. Ley de Educación Nacional. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf>. Acesso em: 20 mar 2007.

No artigo 4.º, surge a responsabilidade principal e indelegável do Estado, em suas três esferas: de prover educação integral, permanente e de qualidade para todos os habitantes, garantindo a igualdade, gratuidade e equidade no exercício desse direito, com participação das organizações sociais e da família.

O artigo 10 proíbe que o Estado Nacional subscreva tratados bilaterais ou multilaterais de livre-comércio que impliquem conceber a educação como um serviço lucrativo ou alentem qualquer forma de mercantilização da educação pública.

Esses diplomas implicaram um incremento nas responsabilidades e competências das províncias, as quais, até então, nos termos da Constituição Nacional, tinham responsabilidade somente pela educação primária. De fato, como vimos, existia também um sistema paralelo de escolas primárias sob a dependência do governo nacional, criadas no curso do século XX para suplementar a incapacidade das províncias responderem à demanda por educação. Com as leis promulgadas na década de 1990, uma nova estrutura organizacional foi criada para todo o país e para todos os níveis de educação.⁷⁵

À guisa de ilustração, serão descritos a seguir, de maneira sucinta, os sistemas constitucionais do Paraguai e do Uruguai, explicitando-se a forma pela qual esses países garantem, na ordem interna, o direito público à educação.

2.3. No Paraguai

O Paraguai aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 10 de setembro de 1992⁷⁶.

O artigo 73 da Constituição da República do Paraguai⁷⁷, de 20 de junho de 1992, garante o direito à educação, nos seguintes termos:

Artigo 73 – DO DIREITO À EDUCAÇÃO E SEUS FINS.

Toda pessoa tem direito à educação integral e permanente, que como sistema e processo se realiza no contexto da cultura da comunidade. Seus fins são o desenvolvimento pleno da personalidade humana e a promoção da liberdade e a paz, a justiça social, a solidariedade, a cooperação e a integração dos povos; o respeito aos direitos humanos e os princípios democráticos; a afirmação do compromisso com a Pátria, da identidade cultural e a formação intelectual, moral e cívica, assim como a eliminação dos conteúdos educacionais de caráter discriminatório.

⁷⁵ CARRANZA & AGRELO, Argentina, op. cit .

⁷⁶ Dados obtidos em: <<http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>>. Acesso em: 23 mar 2008.

⁷⁷ PARAGUAY. Constitución de La Republica Del Paraguay de 1992. Disponível em <http://www.senado.gov.py/leyes/?pagina=ley_resultado&id=2865>. Acesso em 21 mar 2007.

A erradicação do analfabetismo e a capacitação para o trabalho são objetivos permanentes do sistema educacional.⁷⁸

O artigo 74 garante o “direito de aprender e a igualdade de oportunidades ao acesso aos benefícios da cultura humanística, da ciência e da tecnologia, sem discriminação alguma”. O artigo 75 define a educação como responsabilidade da sociedade, que “recai em particular na família, no Município e no Estado”.

Por fim, o artigo 76 define as obrigações do estado:

Artigo 76 – DAS OBRIGAÇÕES DO ESTADO.

A educação escolar básica é obrigatória. Nas escolas públicas terá caráter gratuito. O Estado fomentará o ensino médio, técnico, agropecuário, industrial e o superior ou universitário, assim como a pesquisa científica e tecnológica.

A organização do sistema educacional é responsabilidade essencial do Estado, com a participação das distintas comunidades educacionais. Este sistema abará os setores públicos e privados, assim como o âmbito escolar e extraescolar.⁷⁹

O sistema educacional vigente no Paraguai foi instituído em 1994, com a implementação da Reforma educacional, cuja prioridade foi melhorar a qualidade e pertinência da educação, garantindo a igualdade de oportunidade para todos.⁸⁰ O marco legal do sistema é a Constituição Nacional e a Lei Geral de Educação.

A educação pública e privada está regulada pela Lei n.º 1264 (Lei Geral de Educação), promulgada em 1998.⁸¹

⁷⁸ Artículo 73 – DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DE SUS FINES

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.

⁷⁹ Artículo 76 – DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO

La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica.

La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas. Este sistema abará a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar.

⁸⁰ MERCOSUR. *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2004*. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=49&gid=31&orderby=dmdate_published&ascdesc=DESC&lang=br>. Acesso em: 11 out 2007.

⁸¹ Plan Educaciona Ñanduti. Por uma educação para todos com calidad y equidad. 2003-2015. Disponível em: <http://ept.unesco.cl/medios/pdf/plan_nanduti.pdf>. Acesso em: 15 out 2007.

O sistema educacional paraguaio se estrutura em três níveis: o primeiro compreende a Educação Inicial e a Educação Escolar Básica; o segundo, a Educação Média; o terceiro corresponde à Educação Superior. Há ainda a educação permanente de jovens e adultos.

A Educação Inicial não é obrigatória e compreende: jardim maternal para crianças de 0 a 3 anos, jardim-de-infância, de 3 a 4 anos, e pré-escolar, para crianças de 5 anos. A Educação Escolar Básica é obrigatória e gratuita nas escolas de gestão oficial. Compreende nove graus e se dirige a crianças de 6 a 14 anos. A Educação Média tem duração de três anos, e a Educação Superior se desenvolve em universidades, institutos superiores e outras instituições de formação profissional de terceiro nível.⁸²

A UNESCO⁸³ informa que, em 2004, o Paraguai apresentava uma população de 6.017.000 habitantes, dos quais 38% tinham de zero a 14 anos (faixa etária em que devem freqüentar a educação básica). Havia 28 alunos para cada professor e o percentual de repetência era de 7%; 10,8% de todos os gastos do governo iam para a educação; desse montante, 55% eram para a educação básica.

No Relatório de Desenvolvimento Humano, do ano de 2004, elaborado pelo PNUD,⁸⁴ o Paraguai apresentou Índice de Desenvolvimento Humano de 0,751, com taxa de alfabetização de adultos de 91,6% e taxa de escolarização bruta de 72%.

No ano de 2006, as taxas percentuais foram respectivamente de 93% e 70 %, e o IDH ficou em 0,757.

2.4. No Uruguai

O Uruguai se destaca pelos resultados obtidos em virtude de ter produzido antecipadamente o desenvolvimento da educação primária.⁸⁵

Segundo documento publicado pelas Nações Unidas,⁸⁶ durante as últimas décadas do século XIX e na primeira metade do século XX, o sistema educacional uruguaio teve como

⁸² MERCOSUR. *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2004*. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=49&gid=31&orderby=dmdate_published&ascdesc=DESC&lang=br>. Acesso em: 11 out 2007.

⁸³ Dados obtidos em: <www.uis.unesco.org/profiles/EN/EDU/320.html>. Acesso em: 21 abr 2007.

⁸⁴ Dados obtidos em: <www.pnud.org.br/rdh>. Acesso em: 13 out 2007.

⁸⁵ NAÇÕES UNIDAS. *Uruguay, objetivos de desarrollo del milenio en Uruguay: documento base para la discusión nacional*, Montevideo: PNUD, 2003 apud. COUTURE, Pablo Landoni. *Uruguay*. In: GLENN, Charles; GROOF, Jan de. *Balancing freedom, autonomy and accountability in education*. Vol. 3. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP), 2005. p. 377-395.

seus objetivos a erradicação do analfabetismo, a integração cultural e política das ondas de imigração européia e a sua conversão como instrumento de mobilidade social. Na segunda metade do século XX, o primeiro objetivo foi atingido, porém, o processo migratório se reverteu, tornando o Uruguai um país de emigração. A crise econômica complicou o processo de mobilidade social, mas, desde a década de 1950, mais de 95% são atendidos pelo nível primário de ensino, enquanto tem havido forte expansão da educação secundária, como resultado da universalização da escolaridade primária.

Essas tendências democratizantes têm garantido igualdade de gêneros em todos os níveis, incluindo a educação superior.⁸⁷

A educação no Uruguai é governada por uma entidade autônoma chamada Administração Nacional da Educação Pública (ANEP), da qual dependem todas as instituições educacionais estatais. Embora seja um sistema dual com instituições privadas, sua regulação também compete à ANEP. Isto é, esta agência estatal cumpre a dupla função de orientar e dirigir o complexo do sistema educacional uruguaio (incluindo a regulação do subsistema privado) e, ao mesmo tempo, atuar como hierarquia administrativa do sistema estatal.⁸⁸

O Uruguai aderiu ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 03 de janeiro de 1976⁸⁹.

Desde 1995, a discussão sobre políticas públicas educacionais tem se concentrado no que foi chamado “o processo de reforma educacional”, o qual se baseia em quatro objetivos:

I- consolidação da equidade social pelo aumento das oportunidades educacionais dos setores mais necessitados;

II- melhora da qualidade da educação;

III- construção do *status* da educação e da profissão docente;

IV- fortalecimento institucional do governo (ANEP – Conselho Diretivo Central (CODICEN) 2000).⁹⁰

A reforma educacional considerou o Estado o protagonista central na educação, garantindo a universalização dos objetivos e alcançando níveis de equidade razoáveis e necessários. Os responsáveis por esse processo afirmam que “a experiência regional mostra que alguns instrumentos considerados têm potencial para um adequado gerenciamento (da

⁸⁶ GLENN, Charles & GROOF, Jan de, op. cit.

⁸⁷ Idem, p. 377-395.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Dados obtidos em: <<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>. Acesso em: 23 mar 2008.

⁹⁰ GLENN, Charles & GROOF, Jan de, op. cit.

educação), tanto subsídios diretos para provisão privada, incrementando a responsabilidade de departamentos ou comunas no financiamento de gastos, ou a implementação de um sistema de voucher, através do qual as famílias teriam liberdade para escolher escolas, não melhorariam por eles mesmos a qualidade da educação” (ANEP – CODICEN 2000).⁹¹

Embora o processo de reforma no Uruguai esteja relacionado com os processos de reformas educacionais na América Latina, durante a década de 1990, os objetivos políticos da reorganização institucional e descentralização de governo não são decididos com ele, particularmente ao incrementar a autonomia das escolas (Gajardo 1999).⁹²

A educação básica no Uruguai está estruturada em três níveis: educação inicial ou pré-escolar, educação primária e ensino médio. O primeiro atende crianças de 3 a 5 anos e é obrigatório a partir dos 5 anos. A educação primária requer nove anos de ensino obrigatório e atende a população de 6 a 14 anos, nas modalidades comum, especial e rural. As variações são: educação especial para crianças com incapacidade física ou motora, educação rural (com mais três anos de ensino similar ao ciclo básico de escolaridade intermediária) e educação primária para adultos.⁹³

A educação primária tem caráter gratuito e obrigatório.

O ensino médio é dividido entre: ciclo básico, que atende todos os egressos da educação primária e bacharelato e educação técnica.⁹⁴ O ciclo básico é para alunos que tenham terminado a educação primária; dura três anos de ensino obrigatório. O segundo ciclo também possui três anos de duração; consiste de um primeiro ano de transição entre o ciclo básico e o bacharelado, os dois anos subsequentes. Estes tomam duas formas: *Bacharelados Diversificados* e *Bacharelados Tecnológicos*.⁹⁵

O ensino básico obrigatório inclui um ano da educação inicial, educação primária (seis anos), e o primeiro ciclo da educação secundária (seis anos), como dispõe o artigo 70 da Constituição e a Lei n.º 17.015, artigo 4.º. Fazer a universalização da educação inicial foi um dos objetivos da reforma educacional e alcançou 96% de escolaridade aos 5 anos, em 1999 (ANEP – CODICEN 2000).⁹⁶

⁹¹ GLENN, Charles & GROOF, Jan de, op. cit.

⁹² Idem..

⁹³ MERCOSUR. *Indicadores estadísticos del sistema educativo del Mercosur 2004*. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=49&gid=31&orderby=dmdate_published&ascdesc=DESC&lang=br>. Acesso em: 11 out 2007.

⁹⁴ MERCOSUR. *Indicadores estadísticos del sistema educativo del Mercosur 2004*. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=49&gid=31&orderby=dmdate_published&ascdesc=DESC&lang=br>. Acesso em: 11 out 2007.

⁹⁵ GLENN, Charles & GROOF, Jan de, op. cit., p. 377-395.

⁹⁶ GLENN, Charles & GROOF, Jan de, op. cit.

A agência estatal responsável pela educação no Uruguai, como já se afirmou antes, é a ANEP. A lei designou à ANEP duas funções distintas: dirigir e regulamentar todo o sistema educacional, em uma mão, e dirigir a administração do sistema estatal de educação básica, em outra.

Em seu papel de regulamentar o sistema educacional integral, essa agência é responsável pela autorização de instituições educacionais privadas e estabelecimento de normas e procedimentos pelos quais elas são supervisionadas e controladas.

A estrutura administrativa da ANEP é organizada como um nível hierárquico consistente no CODICEN e em três conselhos subordinados responsáveis por diferentes departamentos de instrução: primária, secundária e técnica/vocacional.

Dos cinco membros do CODICEN (indicados pelo Presidente da República), no mínimo três precisam ter ao menos dez anos de experiência como professor no ensino público. Essa estipulação reflete a convicção de que a educação precisa ser protegida de interferências políticas e gerenciada por *experts*.

A Constituição e a norma legal uruguaia garantem a obrigatoriedade e gratuidade de dez anos de educação. A Lei n.º 16.736, de janeiro de 1996, tem como objetivos centrais: a consolidação da equidade social, a dignificação da formação e da função docente, a melhora da qualidade da educação e o fortalecimento da gestão institucional.

A primeira menção que a Constituição da República do Uruguai⁹⁷ faz à educação surge no artigo 41, no capítulo II:

Art. 41. O cuidado e educação dos filhos para que alcancem sua plena capacidade corporal, intelectual e social, é um dever e um direito dos pais. Aqueles que tenham prole numerosa têm direito a auxílios compensatórios, sempre que necessitem.

Mais adiante, a temática educacional é assim abordada:

Art. 68. Fica garantida a liberdade de ensino. A lei regulamentará a intervenção do Estado somente com objetivo de manter a higiene, a moralidade, a segurança e a ordem públicas. Todo pai ou tutor tem direito a escolher, para o ensino de seus filhos ou pupilos, os mestres e instituições que desejem.

Art. 69. As instituições de ensino privado e as culturais da mesma natureza estarão exoneradas de impostos nacionais e municipais, como subvenção por seus serviços.

⁹⁷ URUGUAY. Constitución de La República 1967. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>. Acesso em: 20 mar 2007.

Art. 70. São obrigatórios o ensino primário e o ensino médio, agrário ou industrial.

O Estado propenderá para o desenvolvimento da pesquisa científica e do ensino técnico.

A lei proverá o necessário para a efetividade destas disposições.

Art. 71. Declara-se de utilidade social a gratuidade do ensino oficial primário, médio, superior, industrial e artístico, e da educação física; a criação de bolsas de aperfeiçoamento e especialização cultural, científica e profissional, e o estabelecimento de bibliotecas populares.

Em todas as instituições docentes se atenderá especialmente a formação do caráter moral e cívico dos alunos.

De acordo com dados da UNESCO,⁹⁸ em 2004 o Uruguai apresentava uma população de 3.439.000 habitantes, dos quais 24% tinham de zero a 14 anos (faixa etária em que devem freqüentar a educação básica). Não há relatos de crianças fora da escola. Havia 21 alunos para cada professor e o percentual de repetência era de 8%. De todos os gastos governamentais, 7,9% eram com educação; desse montante, 42% referiam-se à educação básica.

Nesse mesmo ano, o Uruguai surgiu no Relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD,⁹⁹ com Índice de Desenvolvimento Humano de 0,833, com taxa de alfabetização de adultos de 97,7% e taxa de escolarização bruta de 85%.

Em 2006, os índices percentuais foram, respectivamente, de 98% e 89%, e o IDH foi de 0,851.

Demonstrou-se, portanto, que os Estados signatários do Tratado de Assunção garantem em suas Constituições o direito à educação, em total conformidade com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual também são signatários.

No próximo capítulo serão estudadas as Organizações Internacionais e, em especial, o Mercosul, para aferir se nesta específica Organização há mecanismos que visem garantir a efetividade do direito à educação.

⁹⁸ Dados obtidos em: <www.uis.unesco.org/profiles/EN/EDU/320.html>. Acesso em: 21 abr 2007.

⁹⁹ Dados obtidos em: <www.pnud.org.br/rdh>. Acesso em: 13 out 2007.

Capítulo 3

Organizações Internacionais e Mercosul

Neste capítulo, serão estudadas as Organizações Internacionais, sujeitos de direito internacional importantes nas relações internacionais atuais, com ênfase no Mercosul, a fim de se verificar se há diretrizes que regulamentem o direito à educação e, em caso positivo, quais são.

Sabe-se que ao longo dos tempos a necessidade humana de apoio, associação ou cooperação para o atingimento de objetivos específicos foi uma constante. Tal situação se reproduz na esfera internacional, entre os Estados.

Em face desses a esses imperativos de solidariedade e interdependência, os Estados se viram impelidos a cooperar mutuamente.

Apesar do fato de a cooperação entre coletividades políticas independentes ser um fenômeno conhecido desde a Antiguidade e a idéia de associação dos povos para a busca da paz ser uma constante no pensamento humano, o desenvolvimento, a arquitetura da forma mais adequada para essa cooperação demandou tempo.

A fim de realizar essa cooperação, em face da inexistência de instituições pertencentes à sociedade internacional, os Estados, num primeiro momento, utilizaram-se dos recursos próprios de uma sociedade de justaposição de sujeitos soberanos, ou seja, celebração de conferências internacionais e adoção de tratados multilaterais. Contudo, logo ficaram conscientes da insuficiência dessas práticas para coordenar e gerir uma cooperação que se fazia cada vez mais necessária. Essa necessidade levou os Estados à criação de mecanismos institucionalizados de cooperação permanente e voluntária, dando vida, assim, a entes dotados de vontade própria destinados a alcançar objetivos coletivos. Surgiram, desse modo, na cena internacional, as primeiras Organizações Internacionais, cuja existência - e atual proliferação - constitui uma das características mais marcantes da vida internacional contemporânea.¹⁰⁰

Nos dias atuais, com o estágio de desenvolvimento atingido pelo processo de integração comercial global, impulsionado pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, é quase impossível atuar ou desenvolver qualquer atividade, empresarial ou não, sem inter-relacionar-se de maneira transfronteiriça.

¹⁰⁰ VELASCO, Manuel Diez de. *Las Organizaciones Internacionales*. Undécima edición. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999. p. 38/40.

Tal mutação, que segundo alguns estudiosos veio a “diminuir” as dimensões do mundo, levou ao desenvolvimento do seguinte comentário de BIOCCA:

O surgimento dos processos de integração econômica em seus diferentes graus influi e incrementa a necessidade da harmonização e da unificação do Direito; tal ocorre com a União Européia, com o Mercosul, [...], e com a necessidade de uma reforma financeira internacional, mas ainda a regulação dos principais sujeitos do Direito Internacional.¹⁰¹

Visando essa atuação em peculiares e específicos interesses que ultrapassam os limites dos Estados, bem como a viabilização da cooperação internacional, os Estados começaram a associar-se em Organizações Internacionais. Para tanto, é necessária a existência de um acordo internacional entre os Estados, visando criar uma estrutura estável, disciplinada por normas de direito internacional, para a busca de interesses comuns.¹⁰² Vários autores¹⁰³ conceituam o que vêm a ser as Organizações Internacionais. Cita-se a seguir a conceituação de VELASCO, que define Organizações Internacionais como:

[...] umas associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir uns interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade jurídica distinta da de seus membros.¹⁰⁴

Destaque-se que em todas as conceituações surge expressa a autonomia de atuação das Organizações Internacionais. Vale dizer que as Organizações surgem como sujeitos de direito internacional por intermédio de um Tratado Constitutivo e, a partir de então, adquirem vida e vontade própria, independentes das de seus Estados criadores.

¹⁰¹ BIOCCA, Stella Maris. *Derecho internacional privado*. 1ª ed. Buenos Aires: Lajouane, 2004. p. 26.

¹⁰² ZANGHI, Cláudio. In: BOBBIO, Norberto. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. vol. 2. p. 855.

¹⁰³ Citamos ZANGHI, Idem. p. 855. Também CAMPO, João Mota de (Coord.). PORTO, Manuel. FERNANDES, António José. MEDEIROS, Eduardo Raposo de. RIBEIRO, Manuel Almeida. DUARTE, Maria Luíza. *Organizações Internacionais. Teoria geral*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. p. 37, que na seqüência do texto explicam os vários pontos citados na conceituação.

¹⁰⁴ VELASCO, Manuel Díez de. *Las organizaciones Internacionales*. Undécima ed. Madrid: Editorial Tecnos S.A. 1999. p. 44: “(...) unas asociaciones voluntárias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros.”

Por fim, a Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, de 1969, que em seu artigo 2.º aborda as “*expressões empregadas*” na própria Convenção, define organização internacional como “uma organização intergovernamental”.

O mesmo documento, ao definir o termo “tratado”, que é condição para o surgimento das Organizações Internacionais, assim dispõe:

[...] tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.¹⁰⁵

Como já se afirmou, por conta da necessidade de associação para o enfrentamento de assuntos comuns aos vários Estados e com repercussão que ultrapassa os limites fronteiriços, surgiu o fenômeno das Organizações Internacionais.

Os Estados logo entenderam que muitos de seus problemas não poderiam ser solucionados no marco estritamente nacional e que a solução passava necessariamente pela cooperação entre eles. A multiplicação das Organizações Internacionais não poderia deixar de afetar o ordenamento jurídico internacional, propiciando o desenvolvimento de um direito internacional cuja lógica postula um grau de “subordinação do Estado aos organismos criados”.¹⁰⁶

Pode-se dizer que as Organizações Internacionais ditas modernas, com o perfil próximo das que existem atualmente, surgiram no período de paz relativa que ocorreu na Europa entre 1815 e 1914. Nesse período, o mundo assistiu a grande desenvolvimento técnico e científico; houve, ademais, o progresso de dois fenômenos que possibilitaram o surgimento das Organizações Internacionais: a realização periódica de Conferências Internacionais e o estabelecimento de estruturas institucionais permanentes.¹⁰⁷

Segundo VELASCO:

[...] as conferências esboçaram as organizações internacionais porque constituíram mecanismos de acordo, de solução de conflitos, dotados de certa periodicidade, mas ainda não constituíram organizações internacionais, porque estas necessitam de órgãos permanentes dotados de competências específicas, de onde se deduz que o segundo elemento que

¹⁰⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org). *Coletânea de direito internacional*. 2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 188.

¹⁰⁶ VELASCO, Manuel Díez de. *Las organizaciones internacionales*. Undécima ed. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999. p. 38/40.

¹⁰⁷ VELASCO, op. cit., p. 40.

possibilitou o nascimento das OI é representado pelo estabelecimento de estruturas institucionais permanentes.¹⁰⁸

Enfim, a interdependência crescente dos Estados nos mais diversos segmentos e a complexidade de relações das quais não podem se furtar fizeram das Organizações Internacionais um instrumento privilegiado no relacionamento internacional, levando-as a assumir relevo particular no quadro das relações internacionais¹⁰⁹ e a ocupar lugar cada vez mais significativo na vida internacional, sem que isso signifique um desprestígio dos Estados.¹¹⁰

Como já observado, as Organizações Internacionais atuam no interesse específico dos Estados que as compõem, possuindo, porém, autonomia em relação a estes. Elas podem ser universais ou regionais, na medida de seus objetivos e respectivos membros, sempre em conformidade com o respectivo pacto constitutivo.¹¹¹

CAMPO assim define as Organizações Internacionais regionais:

São regionais as organizações vocacionadas para associar os países de uma dada região, que pode ser todo um continente (OEA, OUA), parte dele (*Conselho da Europa, Comunidades Européias, Pacto Andino...*), ou uma vasta região do globo (OTAN, Liga Árabe, ...OPEP...)¹¹²

Baseadas no pacto constitutivo, as Organizações Internacionais atuam na busca de objetivos específicos nas mais variadas áreas, tais como: econômica, política, social e ideológica¹¹³. Algumas Organizações Internacionais visam promover a integração econômica com maior ou menor amplitude, entre os Estados-membros¹¹⁴. É o caso do Mercosul.

¹⁰⁸ VELASCO, op. cit.: “Estas Conferencias internacionales prefiguran las O.I., al constituir mecanismos de concertación dotados de cierta periodicidad, pero aún no constituyen Organizaciones dado que carecen de órganos propios permanentes dotados de competencias particulares (BASTID, S.: Cours..., p. 31). De lo que se deduce que el segundo elemento que ha posibilitado el nacimiento de las Organizaciones internacionales es el representado por el establecimiento de *estructuras institucionales permanentes*.”

¹⁰⁹ CAMPO, João Mota de. PORTO, Manuel. FERNANDES, António José. MEDEIROS, Eduardo Raposo de. RIBEIRO, Manuel Almeida. DUARTE, Maria Luíza. *Organizações internacionais. Teoria geral*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999. p. 25.

¹¹⁰ VELASCO, op. cit., p. 39.

¹¹¹ CAMPO, op. cit., p. 47.

¹¹² CAMPO, op. cit., p. 44.

¹¹³ CAMPO, op. cit., p. 31-32.

¹¹⁴ CAMPO, op. cit., p. 33-34.

3.1. Tratado de Assunção - formação e protocolos

Na América Latina há muito ocorre longo processo de aproximação entre os países. Já no século XIX, Simon Bolívar convidou o governo brasileiro a participar de Congresso “*destinado a discutir problemas comuns e traçar as bases de uma possível confederação entre os novos países independentes*”.¹¹⁵

Entre outubro de 1889 e abril de 1890, ocorreu em Washington a I Conferência Internacional Americana, da qual o Brasil participou, ingressando como monarquia e dela saindo como república. Com essa reunião, “*os Estados Unidos pretendiam criar uma união aduaneira para promover o intercâmbio hemisférico, dispondo inclusive de uma moeda comum*”.¹¹⁶ A conferência não logrou êxito, não sendo possível efetuar acordo acerca dos objetivos principais, segundo informa ALMEIDA:

Algumas razões da oposição latino-americana aos projetos dos Estados Unidos se situavam no campo econômico: além da superioridade industrial, havia o forte protecionismo agrícola, o que tornava ilusória qualquer zona de livre-comércio. Outras restrições eram de natureza política, como as intervenções do Estados Unidos, para “proteger cidadãos e propriedades” no continente.¹¹⁷

No final da década de 1950 começou a amadurecer a idéia de integração; em 1960, foi criada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, sucedida posteriormente pela Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, em 1980, com objetivo de gradual e progressivo estabelecimento de um mercado comum latino-americano.

Em 1985 Brasil e Argentina constituíram, com a Declaração de Iguazu, uma Comissão Mista Binacional de Alto Nível para acelerar o processo de integração. Em 1986, foi assinada a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que tratou de cronograma de integração e cooperação econômica de natureza gradual, flexível e equilibrada.

Em 29 de novembro de 1988, foi assinado em Buenos Aires o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa em seu artigo 1.º: liberalização completa do comércio de bens e serviços entre os dois países no prazo máximo de dez anos.

¹¹⁵ ALMEIDA. Paulo Roberto de. *Laços latinos*. In: Revista de História da Biblioteca Nacional nº 8. p. 77.

¹¹⁶ Idem, p. 79.

¹¹⁷ Idem, p. 79.

Com apenas doze artigos, apresentava o objetivo de “consolidação do processo de integração e cooperação econômica”¹¹⁸.

Em 6 de julho de 1990, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires, que antecipou para o final de 1994 o prazo para a formação do Mercado Comum entre os dois países; tal documento constituiu o Grupo Mercado Comum.

O Acordo de Complementação Econômica n.º 14, firmado em dezembro de 1990, instituiu cronograma para a criação de uma Zona de Livre Comércio de Bens até 31 de dezembro de 1994.

Em 26 de março de 1991, após sucessivas reuniões de negociações, com a incorporação de Paraguai e Uruguai ao processo de aproximação, criou-se o Mercosul. O Tratado de Assunção, instrumento jurídico fundamental do Mercosul, tem como objetivo central a constituição de um Mercado Comum, entendido tal como a garantia de livre circulação de bens, serviços e fatores de produção.

Inicialmente surgiu como uma zona de livre-comércio, estimulada pela liberalização tarifária gradual, linear e automática. O segundo passo foi estabelecer os contornos da União Aduaneira, com entrada em vigor em 10 de janeiro de 1995 da Tarifa Externa Comum (TEC).

Surgiu dessa forma o Mercosul, formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, com proposta de promover a integração econômica entre os Estados-membros.

Como observado anteriormente, segundo a Convenção de Viena para o Direito dos Tratados¹¹⁹, de 1969, “*tratado significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica*”, nos termos do artigo 2.º, §1.º, “a”.

O Tratado de Assunção, firmado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991, foi promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 350, de 21 de novembro de 1991. O tratado instituidor do Mercosul, desde o início de sua vigência até os dias atuais, vem sendo complementado por vários protocolos, alguns dos quais foram elencados a seguir:

- Protocolo de Brasília, internalizado pelo Decreto n.º 922, de 10 de outubro de 1993, que instituiu o sistema de solução de controvérsias. Atualmente encontra-se derrogado pelo artigo 55 do Protocolo de Olivos, com a ressalva para os processos de solução de controvérsias iniciados sob o regime do Protocolo de Brasília.

¹¹⁸ FONSECA, op. cit., p. 164.

¹¹⁹ MAZZUOLI, op. cit., 188.

- Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, que dispõe sobre a estrutura do Mercosul. No artigo 1.º, reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, atribuindo-lhe competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais, nos artigos 34 a 36, e define a sistemática de tomada de decisões.
- Protocolo de Las Leñas, promulgado pelo Decreto n.º 2.067, de 12 de novembro de 1996, que trata da cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa.
- Protocolo de Buenos Aires, promulgado pelo Decreto n.º 2.095, de 17 de dezembro de 1996, que trata da jurisdição internacional em matéria contratual.
- Protocolo de Medidas Cautelares, promulgado pelo Decreto n.º 2.626, de 15 de junho de 1998, que trata do cumprimento de medidas cautelares.
- Protocolo de São Luís, promulgado pelo Decreto n.º 3.856, de 3 de julho de 2001, que regula a responsabilidade civil emergente de acidentes de trânsito no âmbito dos Estados- partes.
- Protocolo de Santa Maria, ainda não depositado, que trata de jurisdição internacional em relações de consumo.
- Acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional no Mercosul, internalizado pelo Decreto n.º 4.719, de 4 de junho de 2003.
- Protocolo de Olivos, promulgado pelo Decreto n.º 4.982, de 9 de fevereiro de 2004, que disciplina a solução de controvérsias no âmbito do Mercosul, surgidas entre os Estados-partes sobre a interpretação, aplicação ou não-cumprimento do Tratado de Assunção ou dos Protocolos a ele referentes. Como já mencionado, esse Protocolo derroga o de Brasília, que tratava da mesma matéria.

Partindo-se do preâmbulo do Tratado de Assunção, pode-se identificar como finalidades do Mercosul a obtenção da adequada inserção internacional dos Estados-partes do bloco, e a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e modernização das economias dos Estados-partes para ampliar a oferta e qualidade dos bens e serviços disponíveis a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes.

Os objetivos do Bloco podem ser identificados no artigo 1.º do Tratado, que apresenta como seu objetivo a constituição de um Mercado Comum, com as seguintes implicações:

a) a livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais; b) a adoção de tarifa externa e política comercial comuns em relação a terceiros; c) a

*coordenação de políticas setoriais entre os estados-membros; d) a harmonização de suas legislações, nas áreas pertinentes.*¹²⁰

Entende-se também que o preâmbulo apresenta outro objetivo, qual seja: “[...] ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração”, como “condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”.

O Tratado de Assunção criou mera zona de livre-comércio, que foi aperfeiçoada com o Protocolo de Ouro Preto, cujo instrumento criou efetivamente uma Organização Internacional com objetivo de buscar a formação de um mercado comum, com a livre circulação de pessoas, bens, produtos, serviços e capitais. Para que essas finalidades sejam alcançadas, é necessário que a população a ser beneficiada pelo desenvolvimento e inserção no mercado internacional tenha condições de acesso à educação, para que possa inserir-se no “mercado global” e, dessa forma, auxiliar a ampla circulação de bens, produtos, serviços, capitais e pessoas.

Ainda falta muito para que se alcance tal estágio. Atualmente, o Mercosul ainda tenta se estabelecer solidamente como uma União Aduaneira, nos termos do artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, internalizado pela Lei n.º 313, de 30 de julho de 1948.¹²¹

3.2. Educação básica pública no Mercosul

Partindo-se do pressuposto de que a educação básica é fator intrínseco e fundamental, verdadeiro alicerce para o desenvolvimento das pessoas e, conseqüentemente, dos Estados, até a presente data somente se encontra disciplinada a educação em dois documentos: na

¹²⁰ FONSECA, José R. Franco da. Sistemas de solução de controvérsias no Mercosul. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; CAZELLA, Paulo Borba, e MERCADANTE, Araminta de Azevedo (orgs.). *Mercosul: das negociações à implantação*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1998. p. 164.

¹²¹ [...]. Entende-se por <união aduaneira> a substituição, por um só território aduaneiro de dois ou mais territórios aduaneiros de tal maneira que todas as tarifas aduaneiras outras regulamentações restritivas das trocas comerciais entre os territórios dos membros da união sejam eliminados de maneira substancial e que, da mesma forma, tarifas e outras regulamentações sensivelmente semelhantes sejam aplicadas por cada Membro da União ao comércio com territórios nela não compreendidos.

Decisão n.º 26, de 15 de dezembro de 2003¹²² e na Decisão n.º 33, de 16 de dezembro de 2004¹²³.

Vale esclarecer, antes, que o Conselho Mercado Comum criou pela decisão n.º 7, de 17 de dezembro de 1991, a Reunião de Ministros de Educação, que tem por função “propor ao referido Conselho através do Grupo Mercado Comum medidas visando a coordenar políticas educacionais nos Estados-Partes”.

O Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, elaborado pelo Conselho Mercado Comum, aprovado pela Decisão n.º 26/03, de 15 de dezembro de 2003, dispõe sobre educação no tópico 2.6, a seguir reproduzido:

2.6- Educação para o MERCOSUL.

Analisar os mecanismos que tornem possível a aplicação da Recomendação 06/03 “Obrigatoriedade do Ensino dos Idiomas Espanhol e Português” da CPC.

Órgãos: Reunião de Ministros de Educação.

Avançar nas negociações para o reconhecimento mútuo de títulos de habilitação para profissionais dos Estados Partes que permitam a circulação de profissionais e o desempenho de suas atividades laborais, e iniciar a agenda de programas de cooperação para melhorar os níveis educacionais no MERCOSUL.

Órgãos: Reunião de Ministros de Educação.

A Decisão n.º 33, de 16 de dezembro de 2004, do Conselho Mercado Comum, criou o “Fundo de Financiamento do Setor Educacional do MERCOSUL (FEM)”, para “financiar os programas e projetos da área educacional que fortaleçam o processo de integração regional”.

O Fundo, instrumento de gestão financeira, é formado pela contribuição dos membros estabelecida proporcionalmente ao número de matrículas escolares. O artigo 4.º define uma contribuição mínima de 30.000 dólares e contribuição estabelecida proporcionalmente ao número de matrículas escolares.

Somente não há esclarecimento sobre qual nível educacional será adotado para a aferição das matrículas escolares. O Anexo I, que trata da “Projeção de contribuições por país”, utiliza o termo “População em idade escolar”. A administração do Fundo para o Setor Educacional do Mercosul será realizada pela Corporação Andina de Fomento, em razão de Convênio específico para tal firmado entre o Mercosul e a Corporação. Por força do artigo 5.º,

¹²² Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp>>. Acesso em 18 mar 2008.

¹²³ Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_033_04_Fundo%20Setor%20Educativo_Atta_02_04.PDF>. Acesso em 18 mar 2008.

do citado Convênio, corresponde ao Setor Educativo do Mercosul – Reunião dos Ministros de Educação decidir quais programas e projetos serão financiados pelos recursos do Fundo.

Essa Decisão (33/04) encontra-se em trâmite junto ao Congresso Nacional; em setembro de 2007, foi enviado pela Presidência da República, o texto da Decisão acompanhado da exposição de motivos dos Ministros de Estado das Relações Exteriores e da Educação¹²⁴ visando obter autorização legislativa,¹²⁵ porque a participação no Fundo acarreta encargo gravoso ao patrimônio nacional.

A Decisão 18,¹²⁶ de 19 de junho de 2005, do Conselho Mercado Comum, dispõe sobre a Integração e o Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul - FOCEM. Esse Fundo visa impulsionar o processo de integração, promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, favorecer a coesão social e fortalecer o processo de integração. Para tanto, os Estados-Partes contribuirão com percentuais do PIB que permitirão financiamento de projetos voltados aos programas de: Convergência Estrutural; Desenvolvimento da Competitividade; Coesão Social e Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração.

A referida norma, emanada do Conselho Mercado Comum, passa a interessar na medida em que a Decisão n.º 24, promulgada pelo Decreto n.º 5.985, de 13 de dezembro de 2006,¹²⁷ que aprova o Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul, elenca entre os programas a serem financiados:

III) Programa de Coesão Social: os projetos enquadrados dentro desse programa deverão contribuir ao desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, e poderão incluir projetos de interesse comunitário em áreas da saúde humana, a redução da pobreza e do desemprego. O programa compreenderá os seguintes componentes:

i) [...]

ii) Ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante, com vistas a diminuir as taxas de analfabetismo e de abandono escolar, aumentar a cobertura do sistema educativo formal na população, promover a educação destinada a proteger as necessidades específicas de especialização e a diminuição das disparidades no acesso à educação.

¹²⁴ MSC-702/2007. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=368926>. Acesso em 18 mar 2008.

¹²⁵ Ver artigos 49, I; 84, VIII; e 167, IX da Constituição Federal.

¹²⁶ Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 5.969 de 21 de novembro de 2006.

¹²⁷ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5985.htm>. Acesso 3m 18 mar 2008.

A obrigatoriedade do ensino de Espanhol e Português realmente é um grande passo político no sentido da integração. O reconhecimento mútuo de títulos também é muito importante para a livre circulação de trabalhadores e estudantes dentro do Bloco, mas essas decisões nada significam no tocante à garantia do direito à educação. Pelo contrário, para que emanem algum resultado prático, e sejam ensinados esses dois idiomas, bem como aceitos, é necessário que o direito à educação antes tenha sido garantido.

A criação dos Fundos parece ser um passo para fomentar o desenvolvimento educacional dos Estados, apesar de existirem questões duvidosas, que permanecem sem solução, haja vista as modalidades de ensino, cujos recursos não foram definidos até esta data. Vê-se, pois, que os Fundos não têm o condão de garantir efetividade ao direito à educação, justamente porque não obrigam os Estados, em razão da possibilidade de opção. Além disso, os recursos somente serão disponibilizados mediante apresentação de projetos para os quais ainda não há clara definição dos requisitos. Assim, os Fundos podem servir de apoio ou suporte às políticas educacionais implementadas pelos Estados partícipes.

Convém salientar que uma organização com objetivo de inserir internacionalmente seus membros e promover o desenvolvimento científico e tecnológico para melhorar as condições de vida dos habitantes deveria ser mais atenta à educação básica, justamente porque é essa modalidade de ensino que vai proporcionar as condições para o desenvolvimento e acesso ao ensino superior e posteriormente à pesquisa e desenvolvimento de tecnologia.

Segundo alguns estudiosos, ao não atentar como deveria para a Educação, o Mercosul em vez de contribuir para a integração¹²⁸ dos Estados-partes, contribuiria para o surgimento de uma relação assimétrica, na qual alguns Estados podem vir a enfrentar o que SEN¹²⁹ denomina de “privação de liberdade” relacionada à ausência de um sistema bem planejado, no caso, de educação.

Tal assertiva baseia-se no fato de que os Estados mais aplicados em promover o acesso, a permanência e a qualidade da educação garantem a seus nacionais maiores chances de obter melhores colocações no mercado de trabalho, em relação de livre circulação de pessoas dentro do bloco, ao passo que os nacionais de Estados nos quais eventualmente não haja a preocupação em investir na educação ficariam sempre relegados às ocupações de baixo valor

¹²⁸ Integração sob a visão estruturalista, apoiada em CELLI JÚNIOR: “na constatação de que quanto mais desigualmente desenvolvidos forem os [...] países participantes do processo, mais a integração via mercado [...] tenderá a aumentar as desigualdades, engendrando, conseqüentemente, novos desequilíbrios e concentrando os frutos desse processo”. CELLI JUNIOR, Umberto. Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 26-28.

¹²⁹ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18.

agregado, conseqüentemente de baixa remuneração, que geraria, em última hipótese, menor desenvolvimento econômico, ficando ele à periferia do bloco.

Destaca-se, ainda, que ao não contribuir para a garantia do direito à educação nos Estados-membros, o Mercosul não atende a um dos objetivos elencados no artigo 1º do Tratado constitutivo, qual seja: “[...] d) a harmonização de suas legislações, nas áreas pertinentes”. Entende-se que nas “áreas pertinentes”¹³⁰ inclui-se a educação, dentre outras, já disciplinadas pela Organização, como demonstram as decisões citadas.

Dessa forma, é possível inferir que o Mercosul, enquanto Organização Internacional, não contribui para a solução do problema da efetividade do direito social à educação, pois os documentos existentes não representam garantia ao acesso à educação. No máximo atua, ou virá a atuar, no sentido de colaborar com as políticas desenvolvidas internamente pelos Estados, na medida que poderá vir a fomentar por meio de financiamento eventuais programas e projetos.

A efetividade do direito à educação se dá por meio das Constituições, legislações e políticas educacionais nacionais dos Estados, daí a importância de estudá-las, o que será feito no próximo capítulo, com atenção especial ao financiamento da educação básica pública, especificamente nos sistemas educacionais do Brasil e Argentina.

Como já exposto, o Tratado de Assunção, que institui o Mercosul, não se ocupa do direito à educação e possivelmente nunca venha a fazê-lo, seja por ocupar-se prioritariamente do “acordo de livre-comércio”, do qual a educação somente ocupará espaço se vier a ser definida como produto; seja porque o direito à educação já é garantido atualmente pelos sistemas jurídicos internos dos Estados.

Em que pese essa postura representar a longo prazo uma assimetria nas relações internas do bloco, como já dito, apresenta a Organização algumas ferramentas de apoio às políticas educacionais internas dos Estados.

¹³⁰ A integração envolve “a combinação de operações de mercado e operações fora de mercado, com a adoção de procedimentos públicos e privados, visando a conferir a certo número de conjuntos ou espaços sociais os meios para uma melhor alocação de recursos voltada a um desenvolvimento autônomo em benefício de suas próprias populações”. PERROUX, François. Apud. CELLI JUNIOR, Umberto. *Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo*. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 27.

3.3. Análise do direito à educação nos Estados-membros do Mercosul

Voltando-se à análise do direito à educação, garantido pelas Constituições dos Estados-membros do Tratado de Assunção, podem-se identificar de pronto algumas semelhanças nos sistemas educacionais: todos os Estados passaram por reformas constitucionais e estruturais na década de 1990; todos garantem educação gratuita até os 14 anos de idade; o ingresso nos anos iniciais da educação gratuita é aproximado (Argentina e Uruguai, cinco anos de idade; Brasil e Paraguai, seis anos de idade).

Da leitura das Constituições dos Estados, pode-se aferir que, formalmente, o direito à educação é garantido em todos os países estudados, levando-se em consideração a eficácia conceituada por Bobbio, como sendo a aptidão da norma para ser seguida “pelos pessoas a quem é dirigida e, em caso de violação, ser imposta” por meios coercitivos pela autoridade que a evocou.¹³¹

Como se pode constatar, todas as Constituições aqui referidas prevêm o Direito à educação como obrigatório em alguma fase, sendo atualmente inadmissível que um Estado venha a negá-lo, em seu território, a seus nacionais ou aos estrangeiros.

Para que se aprofunde a análise, visando aferir a existência de efetividade material ao direito à educação, há alguns dados, crê-se, ainda não-conclusivos.

No tocante aos gastos com educação, no ano de 2004, em percentagem do PIB, os valores são bem próximos, à exceção do Uruguai, que empregou 2,9% do PIB com educação; os outros Estados empregaram valores próximos: Argentina - 3,8, Brasil - 4,0% e Paraguai - 4,0%¹³².

Utilizando-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países¹³³, constatou-se que todos os Estados analisados apresentaram melhora no IDH no período entre 2004 e 2006, apesar de, à exceção do Uruguai, terem piorado seus percentuais de escolarização bruta. A variação se deu da seguinte maneira:

¹³¹ BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Bauru, SP: Edipro, 2001. p. 47.

¹³² UNESCO. *Statistics in brief*. Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/Table Viewer>. Acesso em 06/02/2007.

¹³³ PNUD. *Relatório de desenvolvimento humano*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. acesso em 13/10/2007.

Tabela I

	<i>População</i>	<i>Faixa de 0 a 14 anos (%)</i>	<i>Fora da escola (%)</i>	<i>Retenção (%)</i>	<i>Gastos totais com educação em relação aos gastos totais do Governo (%)</i>	<i>Gastos com educação básica em relação aos gastos totais com educação (%)</i>	<i>Gastos com educação em % do PIB</i>
Argentina	38.372.000	27	1	6	14,6	43	3,8
Brasil	183.913.000	28	6	21	10,9	38	4,0
Paraguai	6.017.000	38		7	10,8	55	4,0
Uruguai	3.439.000	24		8	7,9	42	2,9

Dados: Unesco 2004

Tabela II

	<i>IDH 2004</i>	<i>IDH 2006</i>	<i>Taxa de Alfabetização de Adultos 2004 (%)</i>	<i>Taxa de Alfabetização de Adultos 2006 (%)</i>	<i>Taxa de Escolarização Bruta 2004 (%)</i>	<i>Taxa de Escolarização Bruta 2006 (%)</i>
Argentina	0,853	0,863	97	97,2	94	89
Brasil	0,775	0,792	86,4	88,6	92	86
Paraguai	0,751	0,757	91,6	93	72	70
Uruguai	0,833	0,851	97,7	98	85	89

Dados: Pnud.

- Argentina: 0,853 em 2004 e 0,863 em 2006; houve pequeno aumento na alfabetização de adultos, mas redução na alfabetização bruta (de 94% em 2004, para 89% em 2006);
- Brasil: 0,775 em 2004 e 0,792 em 2006; também houve significativo aumento na alfabetização de adultos (2,2%), mas queda na escolarização bruta (de 92% em 2004, para 86% em 2006);
- Paraguai: 0,751 em 2004 e 0,757 em 2006; houve aumento na alfabetização de adultos (1,4%), mas queda na escolarização bruta (de 72% para 70%);
- Uruguai: 0,833 em 2004 e 0,851 em 2006, com pequena variação positiva na alfabetização de adultos e aumento de 4% na escolarização bruta.

Entende-se que ainda faltam dados que possibilitem uma análise mais aprofundada, tais como a quantidade de adultos iletrados, que permitiria, em contraste com a quantidade de crianças não atendidas, aferir se atualmente mais crianças em idade regular têm acesso à escola, fato que sinalizaria se está havendo ampliação do acesso à educação e, conseqüentemente, redução futura de iletrados.

No tocante ao Índice de Desenvolvimento Humano, entende-se ser necessário pontuar que foi desenvolvido justamente para complementar as medições e análises realizadas com base no Produto Interno Bruto (PIB), porque esse índice somente leva em conta o acúmulo de renda, sem atentar para outros fatores, gerando distorções nos valores apurados em países com concentração de renda.

O IDH leva em conta, além do PIB *per capita*, depois de corrigido pelo poder de compra de cada país, também a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, utiliza a expectativa de vida a partir do nascimento. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.

Também esse último índice pode gerar equívocos, especificamente no objeto do presente trabalho, na medida em que leva em conta a alfabetização de adultos e as matrículas gerais. Tal metodologia parece controversa, porque induz a um padrão muito baixo, ou seja, induz a entender que o direito humano à educação é atingido pela alfabetização, ou simplesmente pela matrícula em escola, sem que se leve em consideração a qualidade do conteúdo oferecido e a possibilidade de progresso a outros níveis de ensino e futura inserção no mercado de trabalho.

Dessa forma, é possível que Estados com sistemas educacionais ineficientes, que impliquem pouca qualidade ou baixa oferta de educação, estejam melhor posicionados, simplesmente porque conseguiram erradicar o analfabetismo, ou porque implantaram programas de alfabetização de jovens e adultos, por exemplo. Nos Estados analisados, constatou-se que, apesar do aumento no IDH, quase todos tiveram redução na escolarização bruta, o que de certa forma corrobora o entendimento aqui expresso¹³⁴.

Não se trata de ignorar a importância destas duas ações (erradicação do analfabetismo e o acesso à educação àqueles que não puderam frequentar a escola no período regular), mas parece que isso é pouco para garantir o direito à educação, ou para garantir direitos humanos ou fundamentais.

Os programas desenvolvidos pela UNESCO - por exemplo, Educação para Todos - são de suma importância para alguns países que se encontram em verdadeira situação de risco, mas é provável que pautar o esforço somente pela universalização levará a uma situação parecida com a enfrentada internamente no Brasil, na qual se atingiu quase plenamente a universalização, embora ainda se busque a qualidade.

Recentemente foi criado no Brasil, pelo Decreto nº 6.094, de 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, como parte de atuação conjunta, em regime de colaboração, das três esferas de Poder, visando melhorar a qualidade da educação básica ofertada. Este documento legal positiva algumas diretrizes, das quais destacamos a busca de resultados concretos e aferíveis, a ampliação da permanência dos alunos sob a responsabilidade da escola e a promoção da gestão participativa na rede de ensino, visando alcançar a melhoria da qualidade do ensino ofertado.

É preocupante deixar a impressão de que somente se critica o que é feito. Sabe-se que é muito melhor que as pessoas possam frequentar alguma escola do que não frequentar escola alguma. Contudo, isso não pode servir de justificativa para que todos os esforços e recursos sejam empregados na busca de uma suposta universalização, como se a frase “todos na escola” fosse uma panacéia mundial. Corre-se o risco de empregar muitos recursos e motivação para, no final, continuar acirrando as desigualdades, ao se criar um enorme exército de reserva, para o qual sempre estarão destinadas somente as atividades menos importantes e, conseqüentemente, pior remuneradas, perpetuando-se a desigualdade mundial.

¹³⁴ **Cumprе esclarecer a metodologia adotada para a utilização dos dados estatísticos neste capítulo. As fontes consultadas (UNESCO e PNUD) divulgam dados e períodos diferentes para a educação, não sendo possível a comparação mais aprofundada dos mesmos para a análise crítica pretendida neste estudo.**

Capítulo 4

Financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina

Visando aprofundar mais um pouco a investigação, partindo da premissa de que os Estados internamente enfrentam o compromisso de garantir o direito à educação, e de que o financiamento da educação é ferramenta fundamental para a garantia desse específico direito, neste capítulo serão estudadas as legislações infraconstitucionais de dois Estados partes do Mercosul e signatários do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Brasil e Argentina, sob o enfoque da manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Estes Estados foram escolhidos metodologicamente por ambos terem revisto suas políticas de financiamento da educação recentemente.

4.1. No Brasil

No Brasil, como já citado, a previsão do financiamento da educação básica pública surge na própria Constituição, no artigo 212, e é disciplinada pela Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trata das diretrizes e bases da educação nacional. Posteriormente, por força de Emenda Constitucional, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passou a reger essa matéria.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - entre outras matérias já tratadas no presente trabalho - em seu título sete, entre os artigos 68 e 77, trata dos recursos financeiros da educação.

O artigo 68 define a origem dos recursos a serem aplicados em educação: receitas dos impostos próprios, de transferências constitucionais ou não, do salário-educação e outras contribuições sociais, de incentivos fiscais e outros recursos que venham a ser previstos em lei.

No artigo 69, há quase a repetição literal da previsão constitucional do art. 212, somente discordando no ponto em que a Constituição prevê “no mínimo” (da receita), que a Lei trocou por “ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas”. Tal se deu porque, após a promulgação da Constituição Federal, quando da elaboração das Constituições

Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, alguns Estados e Municípios adotaram valores maiores para aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os artigos 70 e 71 definem o que pode ser considerado como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino e o que não se enquadra nessa definição, visando pacificar discussões acerca de quem era beneficiado com o esgoto na rua da escola, entre outras.

O artigo 72 trata da publicidade que deve ser conferida às receitas e despesas referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O artigo 73 cria a obrigatoriedade para os órgãos fiscalizadores de tomada de contas específica para os gastos com educação, para aferição do cumprimento do disposto nos artigos 212 da Constituição Federal e 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Por fim, o artigo 77 define que recursos públicos devem ser destinados para escolas públicas, abrindo exceção para as escolas comunitárias confessionais e filantrópicas que comprovem finalidade não-lucrativa, apliquem os excedentes em educação, assegurem a destinação de seu patrimônio a outra de igual finalidade e prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

A Emenda Constitucional n.º 14, de 1996, alterou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com objetivo de criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Foi regulamentada pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Esse Fundo objetivava garantir a universalização do acesso ao ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério.

Para atingir esses objetivos, o fundo foi constituído por meio da retenção de 15% dos recursos de transferência dos seguintes tributos: o ICMS dos Estados, 25% do ICMS transferido para os Municípios, IR e IPI transferidos, via Fundo de Participação dos Municípios e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o IPI sobre exportações.

O montante arrecadado seria devolvido para os Estados e Municípios na proporção dos alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental, materializando dessa forma a redistribuição dos recursos prevista na legislação educacional.

No tocante à remuneração, a lei garantia que pelo menos 60% dos recursos do fundo fossem destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

Foi prioridade do FUNDEF a universalização do ensino fundamental, que se acredita hoje tenha sido praticamente alcançada. Segundo dados do Ministério da Educação,¹³⁵ em 2.004 o atendimento estava no patamar de 97,1%.

Por força da Emenda Constitucional n.º 14, o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias previu o prazo de 10 anos para duração do Fundo, a partir da promulgação da Emenda, que chegou a seu termo final em dezembro de 2006.

A Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, deu nova redação aos artigos 7.º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O citado artigo do ADCT foi inicialmente regulamentado pela Medida Provisória n.º 339, de 28 de dezembro de 2006, posteriormente convertida na Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, atualmente em vigor.

Por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, objetiva-se a ampliação do acesso à educação básica e a garantia de remuneração condigna aos trabalhadores da educação. Foram incluídos os alunos do ensino médio, por força e pressão dos Estados.

Convém esclarecer que a educação básica é a modalidade de ensino composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, nos termos do art. 21, I, da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

No que tange à remuneração condigna, a Emenda acolhe os “profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício”; a Lei n.º 11.494, no seu artigo 22, define quem são tais profissionais, pacificando discussão surgida no sistema anterior, em virtude de a Emenda Constitucional n.º 14 ter se utilizado da nomenclatura “professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério”, e a Lei n.º 9.424, de 24/12/1996, que regulamentou o FUNDEF, referir-se a “profissionais do Magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental”. Tal variação terminológica por si só deu margem a grandes discussões, uma vez que o termo utilizado pela Lei foi mais abrangente do que o da Emenda Constitucional.

Para dar continuidade à política iniciada pelo FUNDEF, a Emenda 53 criou um Fundo formado pela retenção de 20% dos recursos próprios e de transferência provenientes de: Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, 20% da arrecadação de imposto eventualmente criado com base na competência residual da União (em relação aos

¹³⁵ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 08 jan. 2007.

estados), 50% da arrecadação do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, 50% sobre a arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, 25% sobre a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (em relação aos municípios), Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados transferidos via Fundo de Participação dos Municípios e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e IPI sobre exportações. Também visa fixar a complementação da União em valores preestabelecidos, o que não ocorreu com o FUNDEF.

O novo Fundo levará três anos para alcançar a plenitude dos 20% a partir da entrada em vigor da Emenda, os valores referentes ao ICMS dos Estados, ICMS dos Municípios e os oriundos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios terão a retenção escalonada em 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo e 20% no terceiro ano; enquanto os outros tributos serão retidos na ordem de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo, chegando a 20% no terceiro ano.

O montante arrecadado será distribuído entre os Estados e Municípios na proporção do número de alunos das diversas modalidades e etapas da educação básica nos seguintes termos: a totalidade das matrículas no ensino fundamental; para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, um terço das matrículas no primeiro ano, dois terços no segundo e a totalidade no terceiro ano.

O FUNDEB também prevê que proporção não inferior a 60% do Fundo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

A Emenda Constitucional n.º 53 prevê 14 anos de duração para o Fundo, a partir da promulgação da Emenda, a fim de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinem recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação. É o prazo de vigência previsto para essa política pública¹³⁶ que visa aumentar o universo de beneficiados pela educação básica e elevar a qualidade do serviço prestado nessa modalidade de ensino.

Enfim, pode-se dizer que as prioridades do novo Fundo são aumentar o universo de alunos atendidos pelos recursos reservados para manutenção e desenvolvimento do ensino,

¹³⁶ Utiliza-se a expressão “política pública” como sendo “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, conceito cunhado por BUCCI, Maria P. Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria P. Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 39.

fazendo com que a União participe de forma mais efetiva na manutenção financeira, além de incrementar a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

Após a descrição das emendas que criaram esses Fundos, pode-se inferir que tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB, por óbvio, consistem em políticas públicas que se expressam juridicamente pela forma de Emenda Constitucional, apesar do inconveniente já citado, qual seja, o “engessamento”, isto é, a vinculação de governos futuros a políticas que podem não ser prioritárias ou pertinentes no futuro.

Também foi utilizada impropriamente, em ambos os casos, a técnica de emenda ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, setor da Constituição que deveria somente regular a transição entre a ordem constitucional anterior e a atual, colaborando para perenizar, com sucessivas emendas, o que deveria ser transitório.

Apesar de tudo isso, o FUNDEF foi política pública cujo objetivo foi efetivamente alcançado.

Comparando-se os objetivos dos Fundos, pode-se dizer que são bem próximos, com pequenas variações, mínimas, já que no caso do FUNDEB somente foi ampliado, ou corrigido, o espectro de atuação e a União passa a colaborar efetivamente, com valores substanciais para o Fundo, o que não ocorria na sistemática anterior.

A União colaborará para o FUNDEB de forma mais efetiva do que para o FUNDEF, no qual sua complementação é prevista apenas no caso de o valor por aluno não atingir o mínimo definido nacionalmente. No FUNDEB, a previsão é de que a complementação da União será de, no mínimo: dois bilhões de reais no primeiro ano, três bilhões no segundo e quatro bilhões e quinhentos milhões no terceiro ano de vigência do Fundo. A partir do quarto ano de vigência do FUNDEB, a União deverá complementar com 10% do total de recursos que compõem o fundo. O não-cumprimento dessa disposição implica crime de responsabilidade da autoridade competente.

Vale citar que a previsão para complementação da União, em 2006, foi de R\$ 313,7 milhões,¹³⁷ valor que representa 15,68% da complementação prevista para o primeiro ano do novo fundo. Nessa linha, no terceiro ano de vigência do FUNDEB, a União estará participando do Fundo com um valor 14 vezes maior do que a última complementação para o FUNDEF (2006).

Dessa forma, a contribuição da União para o novo Fundo passa a ser significativa.

¹³⁷ Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 8 jan. 2007

No FUNDEB foram incluídas as modalidades de ensino infantil e médio, que não eram contempladas pelo FUNDEF. Com essa ampliação, o Ministério de Educação espera alcançar em torno de 48,1 milhões de alunos, contra 30,2 milhões do FUNDEF,¹³⁸ ou seja, um aumento de 59,2% no universo de atendimento.

A ampliação do campo de abrangência, com a inclusão dessas modalidades no FUNDEB, também visa sanar a situação surgida com relação à educação infantil, abordada a seguir, distorção essa surgida, crê-se, a partir da implementação do FUNDEF.

Assim, a inclusão das modalidades citadas no FUNDEB visa sanar essa deficiência, representando clássica hipótese de nova política pública, substituindo a anterior e corrigindo eventuais equívocos ou “efeitos colaterais” gerados pela política anterior.

Os meios ou recursos financeiros previstos para a consecução dos objetivos propostos sofreram também ampliação do percentual; a inclusão de novos tributos para a formação do Fundo com certeza ampliará a arrecadação. Há ainda um aumento da participação da União na destinação de recursos, com a vinculação expressa de valores que progressivamente começam com dois bilhões de reais no primeiro ano, devendo chegar a 10% do total dos recursos do Fundo no quarto ano, a partir de sua implantação.

Como já se afirmou, essa previsão representa aumento significativo na contribuição da União para o Fundo, aproximadamente 14 vezes a última contribuição para o FUNDEF (2006), mas na arrecadação total do Fundo, a participação da União irá de 4,87% no primeiro ano, até 10% no quarto ano de sua implantação.¹³⁹

Tomando-se por base valores de 2005, ano em que o FUNDEF arrecadou 32.744.776.100,42,¹⁴⁰ a participação da União pela sistemática do FUNDEB seria de 6,1% no primeiro ano, chegando a 13,74 % no terceiro ano de sua implantação.

É claro que, uma vez que o FUNDEB amplia a variedade de tributos e os percentuais de retenção, haverá uma ampliação do Fundo, que deverá arrecadar, segundo estimativa do MEC, 50,7¹⁴¹ bilhões no terceiro ano de vigência, quando então a União passará a complementá-lo com 10% do montante da contribuição dos Estados e Municípios.

Apesar do aumento no volume dos valores que compõem o Fundo, manteve-se em 60% a vinculação com remuneração, o que poderia dar a falsa idéia de um aumento. A idéia é

¹³⁸ Dados do Censo Escolar de 2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 8 jan. 2007.

¹³⁹ Dados constantes de quadro comparativo disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 8 jan 2007.

¹⁴⁰ Dados fornecidos via e-mail pelo Departamento de Desenvolvimento de Políticas de Financiamento da Educação Básica.

¹⁴¹ Dados constantes de quadro comparativo disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb>>. Acesso em: 8 jan 2007.

equivocada, já que o FUNDEB amplia também a quantidade de inclusos no rol dos profissionais do magistério da educação básica.

A Emenda Constitucional 53, que criou a política pública FUNDEB, faz menção a duas leis: a primeira disporá sobre a organização do Fundo, forma de cálculo, fiscalização, controle e prazo para que “lei específica” (a segunda) fixe piso salarial nacional para os profissionais do magistério.¹⁴²

Logo, a política pública em comento apresenta suporte constitucional, mas necessita de apoio infraconstitucional para sua regulamentação; provavelmente contará também com instrumentos infralegais que corroborem a implementação da política.

Em virtude da demora na aprovação da Emenda (somente em 19 de dezembro de 2006), a primeira lei específica que dispôs sobre a organização do Fundo, forma de cálculo, fiscalização e controle foi proposta pela Medida Provisória n.º 339, de 28 de dezembro de 2006 (convertida na Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007), para que o Fundo não sofresse solução de continuidade.

Pode-se vislumbrar essa política pública como programa, uma vez que prevista constitucionalmente, de modo a vincular o legislador seguinte, que deverá levá-la em conta sempre que pretender legislar sobre educação. Para garantir que não seja interpretada como “mera” norma programática, já foi regulamentada por lei (à época medida provisória, posteriormente convertida em lei), fato que garantiu sua efetividade.

Inegável também o fato de que a previsão constitucional, juntamente com a regulamentação legal e infralegal compõem o sistema¹⁴³ do FUNDEB, ou, numa visão mais ampla, um microssistema do sistema jurídico nacional, chamado principal.

A implantação do FUNDEB ocorreu como substituição da política anterior, visto que com a vigência do FUNDEF, os Municípios perderam receita - que somente retornaria se houvesse alunos no ensino fundamental - e tiveram de assumir as creches como educação infantil. Os Municípios passaram a investir na educação fundamental em detrimento das outras modalidades de ensino, porque aquela representava em curto espaço de tempo mais recursos, ou menor perda. Conseqüentemente, as modalidades de educação infantil e pré-escolar ficaram em segundo plano, “relegadas” à mera disposição orçamentária¹⁴⁴, ou seja, ficaram à mercê do jogo político anual de definição de prioridades e emendas parlamentares

¹⁴² A Lei n.º 11.494/2007, em seu artigo 41 prescreve que “O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

¹⁴³ HART. Herbert L.A. *O conceito de direito*. 2ª.ed. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

¹⁴⁴ ALEXY. Idem nota 35.

que envolvem a votação da lei orçamentária – situação que gerou inúmeras demandas judiciais tendo por base a obrigatoriedade constitucional de oferta dessas modalidades. Essa discussão judicial chegou ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal; ambas as cortes reconheceram o direito à educação.¹⁴⁵

4.2. Na Argentina

Na Argentina, a Lei nº 24.195, de 1993, Lei da Educação Federal, dedicou um título específico ao financiamento, entre os artigos 60 e 65, prevendo, no artigo 61 que:

O investimento no Sistema Educacional por parte do Estado é prioritário e atendido pelos recursos definidos nos orçamentos Nacional, das Províncias e da Municipalidade de Buenos Aires.

A proposta consistia em que o investimento público consolidado total em educação fosse duplicado gradualmente (tomando-se por base os valores do ano de 1992, ou seja, 6.120.196.000), tendo como mínimo à razão de 20% anual a partir do orçamento de 1993; ou se consideraria um incremento de 50% no percentual do Produto Interno Bruto destinado à educação (tomando-se por base o percentual de 1992, ou seja, 4%). Em qualquer dos casos, para definir o montante, seria considerada a cifra que resultasse maior (art. 61). A diferença estabelecida entre essas metas de cumprimento obrigatório e os recursos das fontes mencionadas no artigo 60 seria financiada com impostos diretos de dotação específica aplicados aos setores de maior capacidade contributiva.

O Poder Nacional financiaria total ou parcialmente programas especiais de desenvolvimento educativo voltados às diversas Jurisdições, com a finalidade de solucionar emergências educativas, compensar desequilíbrios educativos regionais, enfrentar situações de marginalidade, ou pôr em prática experiências educacionais de interesse nacional, com fundos que para esse fim lhe destinasse anualmente o orçamento, ou com partidas especiais. Esses recursos seriam adicionais às metas estabelecidas no artigo 61.

O Pacto Federal Educativo, previsto no artigo 63 da Lei nº 24.195, foi formalizado em setembro de 1993, com previsão de vigência de cinco anos; no tocante ao financiamento, informou que os recursos necessários para o cumprimento da Lei Federal de Educação seriam

¹⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 575.280 - SP. Relator: Min. José Delgado. R.p/ Acórdão: Min. Luiz Fux. Brasília, 02 de setembro de 2004. Disponível em: <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 436.996-6-SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 26 de outubro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2006.

oriundos - mantendo-se o equilíbrio orçamentário - dos créditos dotados no orçamento nacional destinados ao Ministério de Educação da Nação; dos aportes dos orçamentos provinciais e de Buenos Aires destinados ao cumprimento específico do Pacto e de utilização exclusiva nas jurisdições aportantes; dos aportes oriundos de financiamentos obtidos e a serem obtidos junto a Organismos Internacionais, destinados a previsões do Pacto; dos aportes que poderiam surgir, na hipótese de ser aprovado Projeto de Lei que criasse o tributo previsto no artigo 62 da Lei n° 24.195¹⁴⁶, cuja aprovação as Jurisdições signatárias comprometeram-se a promover, por meio de seus legisladores.

Esclarece ainda que o Ministério da Educação se compromete, entre 1995 e 1999, a realizar os aportes dos valores dispostos em 1994, mais os aumentos previstos, com um investimento total de três bilhões de pesos argentinos em cinco anos. Esses valores seriam executados mediante convênios com as províncias signatárias, mediante contrapartidas (o Ministério da Educação financeira, no máximo, 80% do investimento demandado).

Em 18 de abril de 2006, foi promulgado por meio do Decreto n.º 459, a Lei n.º 26.075 de 21 de dezembro de 2005¹⁴⁷, “Lei de Financiamento da Educação”, que aumenta os investimentos em educação do Governo Nacional, dos Governos Provincianos e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, entre os anos de 2006 e 2010.

Essa lei apresenta como objetivos: garantir igualdade de oportunidades de aprendizagem, apoiar as políticas de melhora da qualidade do ensino e fortalecer a pesquisa científico-tecnológica, reafirmando o rol estratégico da educação, ciência e tecnologia no desenvolvimento econômico e sociocultural do país.

Tais objetivos materializam-se no rol do artigo 2.º:

Art. 2.º - O incremento do investimento em educação, ciência e tecnologia se destinará, prioritariamente à busca dos seguintes objetivos:

- a) incluir no nível inicial 100% da população de cinco anos, e assegurar a incorporação crescente das crianças de 3 e 4 anos, priorizando os setores menos favorecidos;
- b) garantir um mínimo de dez anos de escolaridade obrigatória para todas as crianças e jovens. Assegurar a inclusão de crianças e jovens com necessidades educativas especiais. Lograr que, no mínimo, 30% dos alunos da educação básica tenham acesso a escolas de jornada estendida ou completa, priorizando os setores sociais e as zonas geográficas menos favorecidas;

¹⁴⁶ Art. 62. La diferencia entre estas metas de cumplimiento obligatorio y los recursos de las fuentes mencionadas en el artículo 60, se financiará com impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva.

¹⁴⁷ ARGENTINA. Lei 26.075, de 21 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26075.pdf>. Acesso em: 20 mar 2007.

- c) promover estratégias e mecanismos de garantia de recursos destinados a garantir a inclusão e a permanência escolar dos alunos que vivem abaixo da linha de pobreza, mediante sistemas de compensação que permitam favorecer a igualdade de oportunidades no sistema educacional;
- d) avançar na universalização do nível médio (ou polimodal) logrando que os jovens não-escolarizados ou defasados em relação à idade ingressem ou se reincorporem e completem os estudos.
- e) erradicar o analfabetismo em todo o território nacional e fortalecer a educação de jovens e adultos em todos os níveis;
- f) produzir as transformações pedagógicas e organizacionais que possibilitem melhorar a qualidade e equidade do sistema educativo nacional em todos os níveis e modalidades, garantindo a apropriação dos Núcleos de Aprendizagem Prioritários pela totalidade dos alunos dos níveis de educação inicial, básica e média;
- g) expandir a incorporação das tecnologias da informação e da comunicação nos estabelecimentos educativos e estender o ensino de uma segunda língua;
- h) fortalecer a educação técnica e a formação profissional, impulsionando sua modernização e vinculação com a produção e o trabalho. Incrementar o investimento em infra-estrutura e equipamento das escolas e centros de formação profissional;
- i) melhorar as condições de trabalho e salariais dos docentes de todos os níveis do sistema educativo, a hierarquização da carreira docente e o melhoramento da qualidade na formação docente inicial e contínua;
- j) fortalecer a democratização, a qualidade, os processos de inovação e a pertinência da educação brindada no sistema universitário nacional;
- k) hierarquizar a pesquisa científico-tecnológica e garantir o cumprimento dos objetivos propostos para o sistema científico-tecnológico nacional.

O artigo 3.º determina o aumento progressivo do orçamento consolidado destinado à educação até alcançar o patamar de 6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2010.

Os artigos 4.º e 5.º informam ano a ano, de 2006 a 2010, qual a meta anual de comprometimento percentual do PIB com a educação, respectivamente, pelo Governo Nacional e pelas Províncias e pela Cidade Autônoma de Buenos Aires.

Adiante, o artigo 7.º, faz referência aos termos do artigo 75, inciso III,¹⁴⁸ da Constituição, para determinar que no prazo de cinco anos seja reservada dotação específica de recursos co-participáveis com a finalidade de garantir condições equitativas e solidárias no sistema educativo, no montante equivalente a 60% do incremento na participação do PIB no gasto consolidado em educação.

O artigo 8.º cuida dos critérios para definição da participação das Províncias e da Cidade de Buenos Aires no montante arrecadado, os quais são: participação das matrículas em cada Província e em Buenos Aires no total; incidência de ruralidade no total de matrículas; e,

¹⁴⁸ Art. 75.- Corresponde ao Congresso:

[...]

3. Estabelecer e modificar dotações específicas de recursos co-participáveis, por tempo determinado, por lei especial aprovada pela maioria absoluta da totalidade dos membros de cada Câmara.

participação da população não-escolarizada de 3 a 17 anos no total, sendo que há uma ponderação, na qual o primeiro critério vale 80%, e os dois seguintes, 10% cada.

O artigo 9.º cria o Programa Nacional de Compensação Salarial Docente, com o objetivo de contribuir para compensar as desigualdades salariais iniciais da carreira docente nas províncias que não consigam superá-las. Para a regulamentação dessa lei, o Executivo Nacional, com a participação do Conselho Federal, fixará critérios para a dotação, mediante um percentual dos recursos determinados no artigo 4.º.

Fica autorizada, pelo artigo 12, a celebração de convênios entre o Ministério da Educação, as Províncias e a Cidade de Buenos Aires, para o alcance dos objetivos propostos no artigo 2.º, pelo prazo de cinco anos, desde que os interessados comprometam-se a garantir investimentos em educação que contemplem uma participação do gasto em educação em relação ao gasto público total, não inferior à verificada em 2005, e gasto anual por aluno não inferior ao verificado em 2005.

Há também a previsão, no artigo 13, de que as informações acerca das metas anuais, metodologias, resultados de avaliações de cumprimento e recursos investidos deverão garantir amplo acesso e ter difusão pública, devendo os instrumentos de divulgação ser previstos nos próprios convênios.

De acordo com o artigo 14, a distribuição dos recursos previstos anualmente nos orçamentos da Administração Pública Nacional, destinados aos sistemas educativos provinciais e de Buenos Aires, deverá observar: a) a distribuição nacional das matrículas e da população não-escolarizada de três a 17 anos; b) a incidência relativa da ruralidade no total de matrículas e da população não-escolarizada; c) a capacidade financeira das Províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires; d) a participação financeira das Províncias e da Cidade de Buenos Aires no investimento destinado ao sistema educacional; e) a incidência de alunos não-escolarizados no período correto, taxa de repetência e taxa de evasão escolar; f) o cumprimento das metas anuais acordadas em virtude do estabelecido no artigo 12 da lei.

Para terem acesso aos recursos citados no artigo 14, em função dos objetivos dessa lei, as Províncias e Buenos Aires deverão dar cumprimento às condições e requisitos estabelecidos na regulamentação da mesma e aos convênios referidos no artigo 12.

A fim de garantir maior transparência à gestão pública, a estrutura programática dos orçamentos anuais das Províncias e de Buenos Aires deverão demonstrar de forma separada os recursos transferidos em virtude do estabelecido no artigo 4.º e vinculados em virtude do estabelecido no artigo 5.º da mesma lei.

Por fim, o artigo 17 autoriza, diante do não-cumprimento, por parte das Províncias ou da Cidade Autônoma de Buenos Aires, das obrigações previstas na lei, que o Ministério da Educação, após consultar o Conselho Federal de Cultura e Educação, proceda à retenção total ou parcial de transferências dos fundos dotados no orçamento do Ministério da Educação, até que se cumpra o acordado com o governo nacional. No caso de ocorrer a retenção de fundos, nos termos da referida previsão legal, e vencido o prazo estabelecido, o Ministério poderá redesignar os recursos com os critérios do artigo 14, levando em conta a participação de cada jurisdição.

O Decreto n.º 459, que promulgou a Lei 26.075, previu, em seu artigo 8.º, que os valores de transferências serão depositados em contas bancárias específicas, denominadas “Lei de Financiamento Educativo”. Tal medida foi também adotada na legislação brasileira, como será apontado mais à frente.

Em 14 de dezembro de 2006, o Congresso Argentino sancionou a atual Lei de Educação Nacional, a Lei n.º 26.206, que regula o exercício do direito de ensinar e aprender, consagrado pelo artigo 14 da Constituição e pelos tratados internacionais incorporados a ela.

O artigo 9.º garante o financiamento Estatal do Sistema Educacional e determina que:

[...] Cumpridas as metas de financiamento estabelecidas na Lei n.º 26.075, o orçamento consolidado do Estado Nacional, das Províncias e da Cidade Autônoma de Buenos Aires destinado exclusivamente à educação, não será inferior a seis por cento (6%) do Produto Interno Bruto (PIB).

Esse pequeno comentário das respectivas legislações infraconstitucionais desses dois Estados permite constatar de pronto algumas semelhanças, que a seguir serão elencadas.

4.3. Análise comparativa dos mecanismos de efetivação no Brasil e na Argentina

O Brasil, visando garantir a efetivação do acesso ao direito à educação, utiliza-se de mecanismos constitucionais, com apoio infraconstitucional. A Argentina optou por utilizar-se da legislação infraconstitucional, mas as semelhanças nos sistemas ainda assim persistem, haja vista que em ambos os Estados a educação é descentralizada; no Brasil, o ensino fundamental é obrigatório e gratuito, com duração de nove anos a partir dos seis anos de idade. Na Argentina, a educação básica obrigatória tem a duração de 10 anos, sendo nove da

educação básica e um (o último) da educação infantil. O ingresso na escola, na Argentina, se dá com cinco anos de idade.

No Brasil, o financiamento da educação se dá a partir de mandamento constitucional, que prevê percentual mínimo da receita dos impostos próprios e de transferências a ser dedicado exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Na Argentina, a Constituição não enfrenta tal matéria, mas a legislação infraconstitucional vincula os orçamentos das três esferas de poder para gastos com educação, prevendo até o aumento gradativo dos recursos a serem reservados para a educação.

No Brasil, a Constituição e a legislação definem a origem das receitas da educação: impostos próprios, transferências constitucionais, salário-educação, contribuições sociais específicas etc., bem como as despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na Argentina, os recursos da educação são definidos nos orçamentos anuais, ao sabor das “maiorias parlamentares”,¹⁴⁹ situação que, se de um lado não impede que haja retrocessos no investimento e na destinação de recursos para a educação, de outro abre espaço para um debate transparente e saudável no Legislativo, que obriga a negociação responsável. A diferença entre as metas propostas e os recursos efetivamente atingidos pode ser financiada com impostos específicos.

Tanto no Brasil como na Argentina, há previsão de colaboração entre as três esferas de poder para garantir padrão mínimo de oportunidades e equalização da oferta. No Brasil, é prevista a atuação supletiva e redistributiva da União para corrigir disparidades de acesso e garantir padrão mínimo da qualidade do ensino, assim como há previsão expressa de que essa atuação somente seja exercida em favor de entes que ofereçam vagas na sua plenitude de atendimento e efetivamente cumpram a legislação.

Na Argentina, as três esferas formalizaram um pacto federal educativo com o compromisso de incremento orçamentário, realização dos aportes necessários e definição das formas de fiscalização, com a possibilidade de que o Governo Nacional financie programas especiais visando equalizar a oferta, em situação semelhante à do Brasil. Há ainda a previsão de reserva de uma dotação específica de recursos co-participáveis, visando equalizar o sistema educativo. A repartição desses valores leva em conta o total das matrículas, a taxa de ruralidade e a população não-escolarizada, com proporções específicas.

¹⁴⁹ ALEX Y. Idem nota 35.

No Brasil, foi criado um Fundo visando garantir a universalização do atendimento do ensino fundamental e a valorização do magistério por meio de remuneração condigna de seus profissionais, posteriormente ampliado para atender a toda a educação básica. Esse Fundo reserva parte da vinculação constitucional dos recursos de transferência que estados e municípios receberiam e retorna na proporção de alunos atendidos por cada ente; 60% do valor do Fundo destina-se à remuneração dos profissionais do magistério. A União colabora em valores predefinidos.

Na Argentina, parte dos recursos para a educação vem do orçamento da Administração Nacional. A distribuição desses recursos leva em conta critério muito mais complexo do que o brasileiro, dos quais se destacam: a quantidade de matrículas, a taxa de ruralidade, a capacidade financeira das províncias, a participação da província no investimento total em educação, as taxas de evasão escolar e de repetência e o cumprimento de metas. Essa sistemática, bem mais elaborada do que a brasileira, talvez fosse de interesse de legisladores e administradores, visando aperfeiçoar o sistema brasileiro.

De outro lado, no Brasil, a não aplicação dos mínimos previstos em educação ou o não-repasse das transferências constitucionais implica crime de responsabilidade do administrador e pode ensejar intervenção nos Estados e Municípios. Na Argentina, a mesma situação somente permite que o Ministério da Educação solicite ao Congresso Nacional autorização para “intervir” especificamente na pasta da educação do Ente que incorra na falta, no tocante à utilização dos recursos. Talvez fosse a vez de os legisladores argentinos estudarem um pouco a legislação do Brasil.

A legislação argentina prevê que o orçamento da educação atinja 6% do Produto Interno Bruto. A brasileira fala em contribuir com 10% do valor do fundo, no caso do Fundeb. Não há previsão legal de atingir percentual do PIB, mas os textos do Ministério, quando da implementação, assumiam essa intenção.

Na legislação de ambos os Estados, há previsão de ampla divulgação pública dos recursos referentes à educação, com publicação e fiscalização específica das receitas e dos investimentos ou gastos. Ambas as legislações prevêem também incremento salarial da categoria docente; em ambas o ensino é liberado à iniciativa privada.

A governança surge à medida que há previsão para que os sistemas definam as normas da “gestão democrática do ensino”. No Brasil, os Conselhos de Educação e de Escola em geral têm participação legítima. Na Argentina, existe um Conselho Federal de Educação, mas não se conseguiram informações acerca dessas instituições nas outras esferas.

Como já observado, no Brasil, o sistema educacional é ancorado na própria Constituição, ao passo que, na Argentina, a Carta Magna fica preservada, não havendo a chamada vinculação dos Governos. A sistemática brasileira, se de um lado fortalece a necessidade de atenção à educação por parte dos sucessivos governos, de outro, dificulta as alterações na política educacional, como pôde ser constatado recentemente, quando, para ampliar o montante de beneficiados e de recursos, foi necessário emendar a Constituição, situação que ficou ainda mais complicada pela proximidade de eleições, época que sempre amplia a sensibilidade dos parlamentares.

A Argentina, em face do modelo adotado, não enfrenta essas questões, pelo menos no tocante à alteração do texto constitucional para adequação da política educacional. Deve enfrentar outros embates, como já foi mencionado, visto que os recursos da educação têm de ser negociados anualmente.

Na tentativa de aferir como as políticas de financiamento da educação baseadas na legislação interna dos Estados se comportam no tocante ao direito à educação, foram elencados alguns dados.

A UNESCO¹⁵⁰ informa que, em 2004, o Brasil apresentava uma população total de 183.913.000 habitantes, dos quais 28% tinham de zero a 14 anos (faixa etária em que devem freqüentar a educação básica). Informa ainda que 6% das crianças em idade escolar estavam fora da escola. Havia 21 alunos para cada professor e o percentual de repetência era de 21%. De todos os gastos governamentais, 10,9% eram com educação; desse montante, 38% referiam-se à educação básica.

Essa mesma Organização Internacional informa¹⁵¹ que, em 2005, a população total era de 186.831.000 habitantes, dos quais 26% tinham de zero a 14 anos. 4% das crianças em idade escolar estavam fora da escola. O percentual de repetência era de 20%. Dos gastos governamentais, 10,9% eram com educação; desse montante, 40% referiam-se à educação básica. O gasto público com educação representava 4% do PIB.

No Relatório de Desenvolvimento Humano do ano de 2004, elaborado pelo PNUD,¹⁵² o Brasil apresentou Índice de Desenvolvimento Humano de 0,775, com taxa de alfabetização de adultos de 86,4% e taxa de escolarização bruta de 92%.

¹⁵⁰ Dados obtidos em: <www.uis.unesco.org/profiles/EN/EDU/760.html>. Acesso em: 21 abr 2007.

¹⁵¹ Dados obtidos em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=2898If_Language=eng&BR_Country=7608BR_Region=40520>. Acesso em 11 mar 2008.

¹⁵² Dados obtidos em: www.pnud.org.br/rdh. Acesso em: 13 out 2007.

No ano de 2006, os índices percentuais apresentaram respectivamente 88,6% e 86%, e o IDH foi de 0,792.

Segundo dados da UNESCO,¹⁵³ em 2004, a Argentina apresentava uma população de 38.372.000 habitantes, dos quais 27% tinham de zero a 14 anos (faixa etária em que devem freqüentar a educação básica). Crianças que estavam fora da escola representavam 1% do universo. O percentual de repetência era de 6%; 14,6% de todos os gastos do governo iam para a educação; desse montante, 43% eram para a educação básica.

Em 2005, segundo a UNESCO,¹⁵⁴ a população total era de 38.747.000 habitantes, dos quais 25% tinham de zero a 14 anos. 1% das crianças em idade escolar estavam fora da escola. O percentual de repetência era de 6%. Dos gastos governamentais, 13,1% eram com educação; desse montante, 45% referiam-se à educação básica. O gasto público com educação representava 3,8% do PIB.

Neste mesmo ano, o Relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), informou que a Argentina possuía Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,853, com taxa de alfabetização de adultos de 97% e taxa de escolarização bruta de 94%.

No ano de 2006, as taxas percentuais foram de 97,2% e 89%, respectivamente, e o IDH ficou em 0,863.

Segundo informa o Instituto Nacional de Estadística y Censos, a Argentina, em 2001, possuía 9.441.334¹⁵⁵ alunos matriculados na educação básica. Em 2005, esse número era de 9.380.903,¹⁵⁶ apresentando uma queda de 60.431 matrículas, que representa 0,64 %, para um gasto efetivo com educação da ordem de 5.461.022.000 pesos argentinos.¹⁵⁷

Como a UNESCO informa que apenas 1% das crianças em idade escolar encontram-se fora da escola e que o gasto com educação representava 13% de todos os gastos governamentais, pode-se concluir que a educação básica é acessível; conseqüentemente, o direito à educação é garantido, até com recursos razoáveis.

A Coordenação Geral de Estudos dos Custos do Sistema Educacional do Ministério da Educação da Argentina informa que em 1991 o gasto consolidado com educação foi de 5.322,9 milhões de pesos, que representavam 2,9% do PIB. Em 2000 este gasto foi de

¹⁵³ Dados obtidos em: www.uis.unesco.org/profiles/EN/EDU/320.html. Acesso em: 21 abr 2007.

¹⁵⁴ Dados obtidos em:
http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=1218If_Language=eng&BR_Count ry=320&BR_Region=40520. Acesso em: 11 mar 2008.

¹⁵⁵ Dados obtidos em: www.indec.gov.ar. Acesso em: 14 mar 2008.

¹⁵⁶ Dados obtidos em: www.indec.gov.ar. Acesso em: 14 mar 2008.

¹⁵⁷ Dados obtidos em www.indec.gov.br. Acesso em: 14 mar 2008.

12.830,2 milhões de pesos que representaram 4,5% do PIB¹⁵⁸. Esta informação demonstra um crescimento de 7.507,3 milhões, ou 141% em nove anos, valores significativos.

No Brasil, justamente na época de substituição de uma política por outra, houve 30.752.379¹⁵⁹ matrículas no ensino fundamental, em 2004. Em 2006, o censo que serviu de base para a implantação do Fundeb apresentou 43.818.751¹⁶⁰ alunos matriculados na educação básica. Nesse período, houve um aumento de 13.066.372 nas matrículas, que representam 42,49%.

Convém lembrar que esse aumento não significa simplesmente ampliação de atendimento na mesma modalidade, mas outras modalidades de ensino foram incluídas nesse Fundo. De qualquer forma, é inegável que houve aumento no universo de atendimento, que foi um dos objetivos da alteração formulada na política de financiamento da educação.

No tocante aos recursos disponibilizados, o FUNDEF movimentou R\$ 32.744.776.100,42¹⁶¹ em 2005 (levou em consideração o Censo Escolar de 2004); em 2007, o FUNDEB apresentou receita estimada em R\$ 48.051.694.972,03,¹⁶² que representa um aumento de R\$ 15.306.918.817,61 ou 46,75%. Também houve significativa ampliação.

Essa constatação permite aferir que o direito à educação vem sendo garantido, e esse atendimento vem sendo ampliado por alterações Constitucionais e legais.

Ainda no tocante às alterações constitucionais e legislativas dos Estados estudados, é importante frisar que o processo educacional demanda longo prazo para que seus resultados possam ser aferidos. Provavelmente as mudanças implementadas no final da década de 1990 ainda não apresentaram seus resultados na íntegra.

No tocante à transferência de recursos, esta pode ser facilmente aferida, mas o eventual sucesso ou não das políticas educacionais impostas por essa opção de financiamento somente poderá ser seguramente aferido a longo prazo.

Apesar de os direitos sociais serem direitos exigíveis de pronto, a aferição dos resultados efetivos de sua implementação demanda tempo.

¹⁵⁸ Dados obtidos em: <http://www.me.gov.ar/cgecse/total_pais/5_5_1_educacion_gasto_edu_consolidado.pdf>. Acesso em 19 mar 2008. Foi utilizado o período de 1991-2000 em virtude de informação na página de que a metodologia de cálculo foi alterada a partir de 2001, visando garantir dados no mesmo padrão.

¹⁵⁹ Dados obtidos em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=95&Itemid=200>>. Acesso em: 14 mar 2008.

¹⁶⁰ Dados obtidos em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivo/pdf/Fundebef/sp.pdf>>. Acesso em: 13 mar 2008. Vale destacar que a página informa os valores do censo educacional de 2006, a ser considerado para os efeitos do Fundeb em 2007, ou seja, considera apenas 1/3 das matrículas na educação infantil e no ensino médio. A soma chega a 35.587.396,6. Como são atendidos todos os alunos matriculados, consideram-se os valores inteiros.

¹⁶¹ Dados obtidos em consulta via e-mail à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação.

¹⁶² Dados obtidos em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/val_al_an_uf_07.pdf>. Acesso em: 14 mar 2008.

Dessa forma, espera-se ter conseguido demonstrar como os Estados estudados, Brasil e Argentina, internamente atuam na garantia do direito social à educação, atuação essa que, por enquanto, tem garantido a efetividade do direito à educação, independentemente da atuação do Mercosul.

Conclusões:

1- O direito à educação é direito humano social positivado pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, documento assinado por todos os signatários originais do Tratado de Assunção, que incorporaram esse direito as suas respectivas Constituições;

2- Apesar de todos os Estados serem signatários do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cada qual regulamentou e implantou o direito à educação de maneira diferente, atingindo resultados diversos; disso se deduz que, independentemente de os Estados assinarem o mesmo tratado, os resultados alcançados serão diversos, pois os Estados enfrentam situações internas e externas diferenciadas, sejam econômicas, sejam sociais ou culturais, englobando culturas, valores e diversidades variadas, que influem nos resultados práticos obtidos;

3- O Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção, não regulamenta o direito à educação, como pôde ser aferido. Apresenta alguns mecanismos tímidos de fortalecimento através de Fundos disponibilizados aos Estados que queiram buscá-los, via apresentação de projetos e que podem, no máximo, reforçar as políticas educacionais dos Estados-membros;

4- O Mercosul, ao não regulamentar o direito à educação, deixa de atender a um dos objetivos previstos no artigo 1º do Tratado Constitutivo, o qual prevê a harmonização das legislações internas dos Estados-membros, razão pela qual dificulta a integração nos moldes da teoria estruturante;

5- No caso do Brasil e da Argentina, signatários tanto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como do Tratado de Assunção, ambos garantem o direito à educação na sua ordem constitucional interna e efetivam essa garantia por meio de instrumentos legais mediante a transferência de recursos a serem obrigatoriamente utilizados sob pena de crime de responsabilidade e intervenção nos Estados e Municípios (Brasil) ou de intervenção específica no órgão gestor da educação (Argentina);

6- A autonomia das esferas políticas e a descentralização das políticas educacionais, com a transferência de recursos se demonstrou imprescindível para a efetivação do direito à educação nos Estados estudados;

7- Os índices utilizados atualmente, Produto Interno Bruto – PIB, e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, ainda não bastam para aferir a efetividade dos direitos sociais, conseqüentemente do direito à educação. O PIB, por realizar mera média aritmética,

que em Estados com grave concentração de renda como são os em desenvolvimento e da América Latina em especial, gera grandes distorções. O IDH, por levar em conta o total de matrículas, dá margem a interpretações equívocas, com o atendimento, por exemplo, de jovens e adultos e analfabetos em detrimento dos jovens em idade escolar;

8- Por tratar-se a educação de processo a longo prazo, os resultados efetivos das opções políticas de financiamento de educação na garantia do direito à educação somente poderão ser seguramente aferidos progressivamente no tempo.

Referências bibliográficas

ABRAMOVICH, Victor. COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

_____. *Constitucionalismo discursivo*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007

ALVES, José Augusto Lindgren. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

ARGENTINA. Constituição Nacional, de 1º de maio de 1853, reformada e atualizada. *Constitución Nacional*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion.php>>. Acesso em: 20. mar 2007.

ARGENTINA. Lei nº 26.206. Ley de Educación Nacional. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf>. Acesso em: 20 mar 2007.

ARGENTINA. Lei 26.075, de 21 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26075.pdf>. Acesso em: 20 mar 2007.

BAPTISTA. Luiz Olavo; CASELLA. Paulo Borba, e MERCADANTE. Araminta de Azevedo (orgs.). *Mercosul: das negociações à implantação*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1998

BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos – paradoxo da civilização*. Belo Horizonte: Del Rey Ed. 2003. p. 36-48.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Teoria da norma jurídica*. Bauru: Edipro, 2001.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. vol. 2.

BIOCCA, Stella Maris. *Derecho internacional privado*. 1ª ed. Buenos Aires: Lajouane, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos sociais. Eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 29.out. 2007.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em 29. out. 2007.

BRASIL. Decreto nº 5.969, de 21 de novembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5969.htm>. Acesso em 18 mar 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.985, de 13 de dezembro de 2006. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5985.htm>. Acesso em 18 mar 2008.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em 29. out. 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 436.996. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 26 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2006. Grifos originais

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP 575.280. Relator: Min. José Delgado. Brasília, 2 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.stj.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CAMPO, João Mota de. PORTO, Manuel. FERNANDES, António José. MEDEIROS, Eduardo Raposo de. RIBEIRO, Manuel Almeida. DUARTE, Maria Luíza. *Organizações internacionais. Teoria geral*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

CANOTILHO, José J. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

CARBONELL, Miguel (org). *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2003.

DAVIES, Nicolas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

FÁVERO, Osmar. *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. 2ª ed. rev. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FURET, François; OZOUF, Mona. *Dicionário crítico da revolução francesa*. Trad. Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

GARCIA, Maria. *Educação e cultura*. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/60anos/60ensaios/download/mariagarcia.pdf>> . Acesso em 31/05/2007.

GLENN, Charles L.; GROOF, Jan De. *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, v. 3. The Netherlands: Wolf legal publishers WLP, 2005. p. 3-19.

GOUDAPPEL, Flora. *Education in the european union: building a system outside and within the system*. Palestra proferida em 04 de novembro de 2005, no II Seminário sobre Direito da Educação, realizado no STJ.

LUZURIAGA, Lorenzo. *História da educação e da pedagogia*. Trad. Luiz Damasco Penna e J. B. Damasco Penna – 13ª ed. – São Paulo: Ed. Nacional, 1981.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org). *Coletânea de direito internacional*. 2 ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004

MERCADANTE, Araminta de Azevedo (Coord.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2006.

_____. *Mercosul: das negociações à implantação*. 2. ed. São Paulo: LTR, 1998. p. 164.

MERCOSUR. *Indicadores estadísticos del sistema educativo del Mercosur 2004*. Disponível em: <http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&Itemid=49&gid=31&orderby=dmdate_published&ascdesc=DESC&lang=br>. Acesso em 13 mai. 2007.

MONROE, Paul. *História da educação*. São Paulo: Nacional, 1979

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOREIRA, Vital (Coord.). *Carta de direitos fundamentais da União Européia*. Coimbra: Coimbra, 2001.

MUNIZ, Regina Maria Fonseca. *O direito à educação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PARAGUAY. Constitución de La Republica Del Paraguay de 1992. Disponível em <http://www.senado.gov.py/leyes/?pagina=ley_resultado&id=2865>. Acesso em 21 mar 2007.

PINEAU, Pablo. *A cien años de la ley láinez*. Disponível em: <www.me.gov.ar/curriform/publica/cien_anios_ley_lainez.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

PLAN EDUCACIONA ÑANDUTI. Por uma educación para todos com calidad y equidad. 2003-2015. Disponível em: <http://ept.unesco.cl/medios/pdf/plan_nanduti.pdf>. Acesso em: 15 out 2007.

PNUD. *Relatório de desenvolvimento humano*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. Acesso em 13/10/2007.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Direito à educação*. Rio de Janeiro: Editorial Alba Limitada, 1933.

REVISTA DE HISTÓRIA DA BIBLIOTECA NACIONAL. Rio de Janeiro: Sociedade de Amigos da Biblioteca Nacional, nº 8, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7ª ed. rev.. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHILLING, Voltaire. *A revolução francesa e a educação*. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/revolucao_educacao2.htm#inicio>. Acesso em 12/10/2007.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta; Rev. Téc. Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Reinaldo Pereira e (org.). *Direitos humanos como educação para a justiça*. LTR. 1998.

TOMASEVSKI, Katarina. *Human rights obligations in education. The 4-A scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP), 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado Trindade. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

UNESCO. *Statistics in brief*. Disponível em: <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer>>. Acesso em 21/04/2007.

URUGUAY. Constitución de La República 1967. Disponible em: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>. Acceso em: 20 mar 2007.

VELASCO, Manuel Diez de. *Las organizaciones internacionales*. Undécima ed. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1999.