

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS**

**DO DIREITO À EDUCAÇÃO NOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS – O CASO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES

**João Pessoa – PB
2009**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS**

**DO DIREITO À EDUCAÇÃO NOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS – O CASO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direitos Humanos.

Mestranda: Maria Creusa de Araújo Borges

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Godoy

**João Pessoa – PB
2009**

MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES

**DO DIREITO À EDUCAÇÃO NOS DOCUMENTOS INTERNACIONAIS DE
PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS – O CASO DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR**

TERMO DE APROVAÇÃO

Defesa de dissertação realizada em ___/____/___

Julgamento:_____

BANCA EXAMINADORA

**Profa. Dra. Rosa Godoy (orientadora)
Universidade Federal da Paraíba**

**Profa. Dra. Maria Luíza Mayer Feitosa – Examinadora Interna
Universidade Federal da Paraíba**

**Prof. Dr. Fredys Orlando Sorto – Examinador Interno
Universidade Federal da Paraíba**

**João Pessoa –PB
2009**

À Maria Fernanda, minha filha.

AGRADECIMENTOS

O problema do agradecimento é a ausência, não proposital, de algumas pessoas. Mas é necessário fazê-lo.

Deus não poderia faltar. Agradeço, primeiramente, a Ele, por ter garantido a minha saúde, sobretudo no período de realização conjunta do Doutorado em Sociologia na UFPE e do Mestrado em Direito na UFPB.

À minha família, especialmente, aos meus pais. Garantiram os meus estudos, com todo o esforço que uma família de classe média realiza para a concretização dos estudos de seus filhos. Tarefa árdua no Brasil.

Às pessoas que passaram marcadamente na minha vida acadêmica: à professora Silke Weber, minha orientadora do doutorado, que estabeleceu uma relação de confiança necessária à realização de um trabalho acadêmico de qualidade; à professora Rosa Godoy que, nos seus sessenta anos de sua vida, tem dedicado o seu trabalho em prol de uma universidade crítica e mais democrática. Pessoa que vem, cotidianamente, interferindo nos rumos educacionais da história paraibana. Aprendi muito na relação amadurecida e respeitosa de nossa orientação; ao professor Fredys Orlando Sorto, pelas contribuições fornecidas no momento da qualificação, que redirecionaram, decisivamente, este trabalho.

À secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Liz Helena, pessoa que desenvolve um dedicado e competente trabalho neste programa. Obrigada, Liz, pela atenção.

Aos alunos do Mestrado, com os quais aprendi muito. Construí muitas amizades duradouras neste programa.

RESUMO

A problemática relativa à afirmação do direito à educação, no plano internacional, a partir da criação da ONU, em 1945, constitui o objeto central desta dissertação. A conjunção de vontades entre Estados em prol do estabelecimento de uma organização voltada para a cooperação internacional nas áreas econômica, social e política, após a Segunda Grande Guerra, resulta das atrocidades cometidas aos seres humanos por Estados totalitários antes e durante aquele conflito mundial. Diante das violações aos direitos humanos, a ONU, em sua Carta, estabelece o propósito de construir uma nova ordem internacional pautada no desenvolvimento de relações amistosas entre as nações e, sobretudo, na promoção do respeito aos direitos humanos. Assim, por intermédio do trabalho legislativo dessa organização, os direitos humanos são alçados a tema de relevante interesse, constituindo-se em objeto de regulação de instrumentos e de documentos internacionais voltados para a sua proteção. Nesse cenário, a educação é afirmada como um elemento fundamental para a promoção dos direitos humanos e, sobretudo, reconhecida como um direito, do ensino elementar aos níveis superiores de escolarização. Examina-se, portanto, a afirmação desse direito na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), instrumentos que resultam da produção normativa da ONU, e os documentos produzidos sob os auspícios da UNESCO, agência especializada da ONU em matéria educacional, que versam sobre a educação superior, foco principal da análise do direito à educação. O exame dos documentos indica que o reconhecimento do direito à educação se realiza de forma diferenciada, segundo os níveis de ensino. A educação é afirmada como um direito de todos, mas a obrigatoriedade e a gratuidade se concentram nos níveis elementares, ao passo que o acesso à educação superior pauta-se pelo critério da capacidade individual. Observa-se a ocorrência da tese das obrigações mínimas dos Estados em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais que, quando descumpridas, implicam, principalmente, na elaboração de recomendações e observações para os Estados. Entretanto, não obstante essas limitações, identificam-se elementos exigíveis do direito à educação, que devem ser cumpridos no plano internacional como no âmbito jurídico interno dos Estados.

Palavras-chave: ONU. UNESCO. Instrumentos internacionais de Proteção dos direitos humanos. Direito à educação. Educação superior.

ABSTRACT

The problematic regarding the assertion of the right to education, internationally speaking, as from the creation of the UN in 1945, composes the subject of this dissertation. The combination of desires between nations in favor of establishing an organization for international cooperation in the economic, social and political life after World War II, results of the atrocities committed to human beings by totalitarian nations before and during this global conflict. In the face of human rights violations, the UN, through its Charter, establishes the purpose of setting up a new international order based on the development of friendly relations among nations, and above all, on promoting respect for human rights. Thus, through the legislative work of the organization, human rights are raised to a subject of considerable interest, becoming the object of regulatory instruments and international documents aimed at its protection. In this setting, education is posited as a key element for the promotion of human rights and, above all, recognized as a right, from elementary education to higher levels of schooling. Therefore, the assertion of that right is examined in the Universal Declaration of Human Rights (1948) and the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), instruments that result from the production norms of the UN, and the documents produced under the auspices of UNESCO, UN agency specialized in education, which revolves around higher education, the main focus of the analysis of the right to education. The documental review indicates that the recognition of the right to education is conducted in different ways, according to the levels of education. Education is guaranteed as a right for all, but the gratuity and obligatoriness focus on the elementary levels, while access to higher education is guided by the criterion of individual capacity. The occurrence of the argument of the minimum obligations of Nations in relation to economic, social and cultural rights is to be observed, because when unfulfilled, lead mainly to developing recommendations and observations for the nations. However, despite these limitations, required elements of the right to education are identified, which must comply with at international level, as much as in the context of the internal legal system of the nations.

Keywords: United Nations. UNESCO. International instruments of protection of human rights. Right to education. Higher Education.

LISTA DE SIGLAS

- AG** Assembléia Geral das Nações Unidas
- BIRD** Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)
- CDH** Comissão de Direitos Humanos
- CF** Constituição Federal
- CG** Conferência Geral da UNESCO
- CIJ** Corte Internacional de Justiça
- CS** Conselho de Segurança
- DE** Diretoria Executiva da UNESCO
- DUDH** Declaração Universal dos Direitos Humanos
- ECOSOC** Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
- FMI** Fundo Monetário Internacional
- GATS** *General Agreement on Trade in Services*
- MERCOSUL** Mercado Comum do Sul
- OCDE** Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
- OEА** Organização dos Estados Americanos
- OIT** Organização Internacional do Trabalho
- OMC** Organização Mundial de Comércio
- OMS** Organização Mundial da Saúde
- ONU** Organização das Nações Unidas
- OTAN** Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PIB** Produto Interno Bruto
- PIDESC** Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- SG** Secretário Geral
- STF** Supremo Tribunal Federal
- UNESCO** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- UNICEF** Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO -----	10
CAPÍTULO II: DIREITOS HUMANOS NO PLANO NORMATIVO INTERNACIONAL -----	25
CAPÍTULO III: ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS -----	39
3.1COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS---	
-----	48
CAPÍTULO IV: DO DIREITO À EDUCAÇÃO NOS DOCUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS -----	53
4.1 A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS-----	53
4.2 O PACTO DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS-----	62
CAPÍTULO V: A UNESCO E O DIREITO À EDUCAÇÃO -----	68
5.1 AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DA ONU: O CASO DA UNESCO-----	68
5.2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA PERSPECTIVA DA UNESCO: UM DIREITO HUMANO E UM BEM PÚBLICO-----	72
CAPÍTULO VI: CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DEBATE -----	89
REFERÊNCIAS -----	93

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

O exame do direito à educação, em documentos protagonizados por organizações internacionais, constitui o objeto deste estudo. Iniciar a análise da afirmação desse direito, no plano internacional, por intermédio do estudo dos documentos produzidos no âmbito dessas organizações, indica-nos a proeminência que estas alcançam, interferindo nos rumos das relações internacionais, a partir de 1945, quando é criada, pelos vencedores da Segunda Grande Guerra, a Organização das Nações Unidas (ONU). Diante das violações aos direitos humanos, cometidas por Estados totalitários - fascistas e nazistas -, os Aliados resolvem criar uma organização, de caráter universal, com a finalidade de estabelecer a paz e a segurança, por intermédio de uma cooperação pacífica entre as nações e da promoção dos direitos humanos.

A análise da temática em pauta assume relevância na medida em que constitui questão marginal no campo jurídico, cujos estudos se concentram nas áreas cível, criminal, administrativa, entre outras. Por sua vez, no campo educacional, a carência de fundamentação jurídica constitui uma realidade. Assim, nessa investigação, articulam-se conhecimentos oriundos da área educacional com a fundamentação jurídica, para focalizar a matéria proposta a partir de sua afirmação nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, resultado do trabalho legislativo da ONU, e nos documentos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), agência especializada da ONU em matéria educacional.

Na investigação proposta, parte-se da análise do instrumento constitutivo das Nações Unidas, que estabelece a referida organização, a Carta da ONU, também chamada de Carta de São Francisco, assinada na Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, realizada em São Francisco, Estados Unidos da América, em 1945. Neste instrumento, especificamente no preâmbulo, são feitas referências explícitas à ocorrência de duas guerras mundiais que resultaram em sofrimentos para a humanidade. Assim, diante desses acontecimentos, as Nações Unidas assumem o propósito de manter a paz e a segurança internacionais, por meio pacífico e por

intermédio da cooperação entre os Estados, em vários setores relevantes da ordem internacional. Afirmam-se, na Carta¹, os objetivos da criação da ONU:

nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fé en los derechos fundamentales del hombre, (...) y con tales finalidades a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (...) a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos, hemos decidido a unir nuestros esfuerzos para realizar estos designios (...) (CARTA DA ONU, PREÂMBULO).

De fato, a Carta de São Francisco é considerada como o primeiro tratado, de caráter universal, que reconhece os direitos humanos, impondo aos Estados a obrigação de garantir tais direitos das pessoas sob sua jurisdição. Consiste, pois, num passo decisivo no processo de internacionalização da temática dos direitos humanos (RAMOS, 2002). Como afirma Rezek, a Carta da ONU “(...) fez dos direitos humanos um dos axiomas da nova organização, conferindo-lhe idealmente uma estrutura constitucional no ordenamento do direito das gentes” (2008, p. 219).

Assim, o propósito principal das Nações Unidas, assumido em seu instrumento constitutivo, consiste em manter a paz e a segurança internacionais. Para isso, faz-se necessária a tomada de medidas coletivas para promover a paz, medidas estas baseadas nos princípios do direito internacional assumidos na Carta. Nessa perspectiva, a cooperação internacional nas áreas econômica, social, educacional, cultural e humanitária coloca-se como uma estratégia de prevenção de conflitos, evitando-se o rompimento da segurança e da paz mundial (CARTA DA ONU, art. 1).

Os princípios que orientam os esforços das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança são os seguintes: igualdade soberana de seus membros; cumprimento de boa fé das obrigações contraídas pelos Estados em conformidade com a Carta; os Estados, em suas relações internacionais, não deverão recorrer ao uso da força contra a integridade

¹ Os textos em chinês, francês, russo, inglês e espanhol são igualmente autênticos (CARTA DA ONU, art. 111).

territorial ou a independência política de outro Estado, evitando-se o uso de estratégias incompatíveis com os propósitos das Nações Unidas; prestação de ajuda por parte dos Estados-membros em qualquer ação exercida em conformidade com esta Carta; os Estados, mesmo os não membros, deverão se conduzir de acordo com os princípios das Nações Unidas; não intervenção nos assuntos que são, essencialmente, de jurisdição interna dos Estados (IDEM, art. 2).

Para a consecução dos propósitos assumidos na Carta, a ONU estabelece órgãos principais, assim constituídos: Assembléia Geral; Conselho de Segurança; Conselho Econômico e Social; Conselho de Administração Fiduciária; Corte Internacional de Justiça e Secretaria (IDEM, art. 7, 1).

A Assembléia Geral (AG) é composta por todos os membros das Nações Unidas, não podendo cada membro ter mais do que cinco representantes na Assembléia (IDEM, art. 9). Nesta, são discutidos assuntos assumidos na Carta, relacionados à manutenção da paz e da segurança internacionais, que não se referem ao domínio de competência de outro órgão da ONU, sobretudo quando se trata de questões relativas ao âmbito de discussão do Conselho de Segurança. A AG promove estudos, a partir dos quais são realizadas recomendações relativas: ao fomento da cooperação internacional no campo político e ao desenvolvimento do direito internacional e de sua codificação; à promoção da cooperação internacional nas áreas econômica, social, cultural, educacional, entre outras; à promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos (IDEM, art. 13).

A AG reúne-se anualmente em sessões ordinárias e, quando as circunstâncias o exigem, em sessões extraordinárias. Estas são convocadas pelo Secretário Geral, quando solicitadas pelo Conselho de Segurança ou pela maioria dos membros (IDEM, art. 20).

O Conselho de Segurança (CS) é composto por quinze membros das Nações Unidas. Os cinco membros permanentes são China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos da América. Os membros não permanentes são eleitos pela AG, levando-se em consideração, como critérios eletivos, a contribuição do membro à manutenção da paz e da segurança internacionais e à consecução dos demais propósitos assumidos na Carta e, também, uma

distribuição geográfica eqüitativa. Cada membro do CS tem, apenas, um representante, com direito a um voto (IDEM, art. 23; art. 27, 1).

O CS assume a responsabilidade principal de manter a paz e a segurança internacionais. Para tal função, atua em nome dos membros das Nações Unidas e se organiza de modo que possa funcionar continuamente, devendo cada membro ter um representante, a todo o momento, na sede da organização. O CS realiza reuniões periódicas, que poderão ocorrer fora da sede da organização, de modo a facilitar o desenvolvimento de seu trabalho (IDEM, art. 24, 1; art. 28).

A cooperação internacional, nas áreas econômica e social, volta-se para o propósito da ONU de criar condições de estabilidade e bem-estar indispensáveis para o desenvolvimento de relações pacíficas e amistosas entre as nações. O desenvolvimento dessas relações tem como base o respeito ao princípio da igualdade de direitos e da auto-determinação dos povos. Nesse sentido, as Nações Unidas assumem o propósito de promover: níveis cada vez mais elevados de vida, com trabalho regular para todos e com desenvolvimento econômico e social; a solução de problemas internacionais nas áreas econômica, social e a cooperação em matéria cultural e educacional; o respeito universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos (IDEM, art. 55).

Para o desenvolvimento da cooperação econômica e social, estabelecem-se organismos especializados, os quais serão vinculados às Nações Unidas (IDEM, art. 57). Entretanto, a responsabilidade primeira no desempenho das funções relativas à cooperação supracitada cabe à AG e ao Conselho Econômico e Social (IDEM, art. 60).

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é composto por cinquenta e quatro membros da ONU, eleitos pela AG, cada membro com um representante (IDEM, art. 61). Integram as funções do ECOSOC: a realização de estudos e informes referentes a assuntos internacionais nas áreas econômica, social, cultural, educativa, entre outros assuntos conexos; a indicação de recomendações de tais assuntos para serem discutidos na AG; a elaboração de recomendações para os membros das Nações Unidas e para os órgãos especializados; a elaboração de recomendações relativas à promoção dos direitos humanos, com o propósito de dotar de uma maior efetividade a

realização desses direitos; a formulação de projetos de convenção relativos a questões de sua competência para serem submetidos à AG; a convocação de conferências internacionais sobre assuntos de sua competência (IDEM, art. 62).

O ECOSOC poderá estabelecer acordos com os órgãos especializados, acordos cujo objeto consiste na formulação de condições em que esses órgãos se vinculam às Nações Unidas. Tais acordos se submetem à aprovação da AG (IDEM, art. 63). Cada membro do ECOSOC tem direito a um voto e suas decisões são tomadas pela maioria dos membros presentes e votantes (IDEM, art. 67). Este Conselho pode realizar o seu trabalho por intermédio de comissões de âmbito econômico e social, como também por meio de comissões voltadas para a promoção dos direitos humanos (IDEM, art. 68).

A ONU, em sua Carta, estabelece um regime internacional de administração fiduciária, voltado para a administração de territórios que se integram às categorias abaixo discriminadas:

- a. territórios actualmente bajo mandato; b. territórios que, como resultado de la segunda guerra mundial, fueren segregados de Estados enemigos, y c. territórios voluntariamente colocados bajo este régimen por los Estados responsables de su administración (IDEM, art. 77).

O regime de administração fiduciária não se aplica aos territórios que se tornaram membros das Nações Unidas, cujas relações se baseiam no princípio da igualdade soberana (IDEM, art. 78).

Outro órgão principal das Nações Unidas consiste na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Na condição de órgão judicial da ONU, a CIJ fundamenta suas ações em seu Estatuto, o qual se baseia no da Corte Permanente de Justiça Internacional (IDEM, art. 92). As decisões da CIJ devem ser cumpridas por todos os membros da ONU nos litígios em que sejam parte (IDEM, art. 94, 1). Esta Corte assume, também, a função de elaborar pareceres jurídicos requeridos pela AG e pelo CS. Os órgãos especializados, com a autorização da AG, podem solicitar pareceres jurídicos sobre questões de sua competência (IDEM, art. 96).

A Secretaria é composta por um Secretário Geral (SG), nomeado pela AG, com recomendação do CS, e pelo pessoal de apoio necessário à realização de suas funções. O SG é o mais alto funcionário administrativo da organização (IDEM, art. 97), e atua em todas as sessões da AG, do CS, do ECOSOC e do Conselho de Administração Fiduciária, podendo alertar o CS sobre questões que possam ameaçar a ordem internacional (IDEM, art. 99). Anualmente, o SG realiza um informe, na AG, sobre as atividades da organização (IDEM, art. 98). O SG e o pessoal de apoio da Secretaria são funcionários internacionais, não recebendo instruções de nenhuma autoridade, além da própria ONU (IDEM, art. 100).

Todo esse aparato político-administrativo volta-se para a consecução dos propósitos das Nações Unidas, organização que, por intermédio da cooperação internacional nas áreas econômica e social, e da promoção dos direitos humanos, esforça-se, a partir de 1945, para a construção de uma nova ordem, baseada em relações pacíficas e amistosas entre as nações. Inicialmente, a ONU é resultado do contexto do final da Segunda Grande Guerra, com todos os seus horrores impetrados contra a humanidade, horrores que levaram à conjunção de esforços, por parte dos Aliados, para o estabelecimento dessa nova ordem.

Um dos grandes propósitos da ONU consiste na promoção dos direitos humanos, direitos que não são detalhados em seu instrumento constitutivo. Essa tarefa ficou a cargo dos redatores da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), declaração responsável pela afirmação dos diferentes - mas indivisíveis - direitos humanos, dos direitos civis e políticos aos direitos econômicos e sociais.

Nesse contexto, a educação assume papel fundamental, sendo colocada como um instrumento voltado para a promoção dos direitos humanos, mas, sobretudo, reconhecida como um direito, em todos os seus níveis, da educação elementar aos níveis mais elevados de ensino. Dessa forma, o direito à educação passa a se constituir em matéria de relevância internacional com a criação das Nações Unidas. Assim, a matéria 'educação' constitui-se em objeto de regulação de vários instrumentos internacionais de direitos humanos, que resultam do trabalho da ONU, trabalho que repercute nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados.

Como resultado desse trabalho, a Declaração de 1948 representa o marco fundamental, princípio e inspiração de convenções supervenientes (REZEK, 2008). Declaração que, não obstante não instituir um órgão de caráter judiciário responsável pela garantia da eficácia de seus princípios (IDEM), é reiteradamente confirmada em documentos internacionais, de caráter normativo ou não, que versam sobre os direitos humanos, ou voltados, especificamente, para o tratamento do direito à educação.

No exame da matéria em pauta, focaliza-se o direito à educação superior, tema que, nas últimas décadas, tem se configurado em objeto de debate acadêmico, político e social, inclusive integrando o *rol* dos serviços comercializáveis, constituindo-se em objeto de disputa no âmbito da Organização Mundial do Comércio² (OMC), esta última, agência especializada das Nações Unidas em questões relativas ao comércio mundial.

No tratamento da matéria 'educação', focalizando-se a educação superior, serão examinados os seguintes documentos: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), e os documentos nos quais se discute o tema da educação superior, documentos produzidos sob os auspícios da UNESCO.

A escolha desses documentos justifica-se pelo fato de se constituírem em referências nas discussões contemporâneas sobre os direitos humanos e, mais especificamente, sobre o direito à educação, travadas tanto no plano internacional, como nos âmbitos estatais internos. A Declaração de 1948, pela ausência, na Carta da ONU, de detalhamento dos direitos humanos, é reiteradamente confirmada como um padrão a ser seguido na elaboração de documentos que versam sobre direitos humanos. O Pacto de 1966 constitui-se em referência normativa, considerada, consensualmente, de caráter obrigatório e vinculante, tratando, especificamente, dos direitos econômicos e sociais. Os documentos produzidos sob os auspícios da UNESCO, organização que consiste numa protagonista na realização do debate internacional relativo à matéria educacional.

² Sobre a concepção de educação superior como um serviço comercializável, no âmbito das negociações travadas na OMC, consultar artigo de minha autoria: BORGES, Maria Creusa de. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre: ANPAE, v. 25, nº 1, jan./abr. 2009: p. 83-91.

A Declaração Universal de 1948 e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais resultam do trabalho legislativo das Nações Unidas e, juntos, contribuem para a configuração de um quadro normativo relativo aos direitos humanos e, dentre eles, o direito à educação. Quadro normativo construído no âmbito internacional, mas que repercute nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados, influenciando na formulação de leis e de políticas públicas nacionais.

O processo de análise dos documentos supracitados pauta-se em regras interpretativas de base convencional e em princípios hermenêuticos extraídos da doutrina e jurisprudência internacionais relativas aos direitos humanos. As regras de interpretação de base convencional são aquelas oriundas das disposições da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, com vigência internacional a partir de 27 de janeiro de 1980. Esta Convenção constitui a base a partir da qual é extraído um conjunto de princípios interpretativos que têm orientado o exame do acervo de normas oriundas da Declaração de 1948 e do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966. Os princípios interpretativos supracitados também servem como referência para a análise dos documentos internacionais que versam, especificamente, sobre a educação superior, produzidos no âmbito da UNESCO.

Não obstante a Convenção de Viena de 1969 focalizar os acordos internacionais celebrados entre entes estatais, há a ressalva, na referida Convenção, de que os acordos celebrados entre outros sujeitos de Direito Internacional não serão prejudicados. Como se dispõe na Convenção:

o fato de a presente Convenção não se aplicar a acordos internacionais concluídos entre Estados e outros sujeitos de Direito Internacional, ou entre estes outros sujeitos de Direito Internacional (...), não prejudicará: a) a eficácia jurídica desses acordos; b) a aplicação a esses acordos de quaisquer regras enunciadas na presente Convenção às quais estariam sujeitos em virtude do Direito Internacional, independentemente da Convenção; c) a aplicação da Convenção às relações entre Estados, reguladas em acordos internacionais em que sejam igualmente partes outros sujeitos do Direito Internacional (art. 3º).

De fato, os acordos internacionais celebrados por outros sujeitos de Direito Internacional, que não, apenas, os Estados, passam a ser objeto de regulação na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, de 1986, que complementa, nesse aspecto, a Convenção de 1969 (ACCIOLY, 2000). Não obstante a existência de decisão da CIJ, de 1949, no caso das Reparações de Danos - decisão que estipulou a personalidade jurídica, no plano internacional, das organizações internacionais (referindo-se, no caso, à ONU) - repercutem, ainda, nesse momento, as influências teóricas da fase preliminar da evolução do Direito Internacional, onde eram considerados como sujeitos do Direito Internacional, apenas, os Estados.

Com a segunda Convenção, os acordos celebrados por organizações internacionais passam a ser objeto de regulação convencional (PIOVESAN, 2009). Nas palavras de Cançado Trindade (2002), mesmo com essa lacuna, a Convenção de Viena, de 1969, não retira o valor jurídico dos tratados celebrados por outros sujeitos de Direito Internacional, conforme o art. 3º, da referida Convenção. A Convenção de Viena de 1969 constitui, portanto, o regramento básico, no Direito Internacional, para o processo de interpretação dos tratados, regramento que consiste numa referência para a doutrina e a jurisprudência internacionais relativas aos direitos humanos.

No preâmbulo da Convenção (1969), são colocadas as motivações de ordem política, econômica e social que levaram os Estados a celebrarem o acordo em tela. Reconhece-se o papel relevante e crescente dos tratados na história das relações internacionais, onde aqueles são considerados instrumentos de desenvolvimento da cooperação pacífica entre os Estados. A celebração desses instrumentos jurídicos baseia-se no acordo livre de vontades entre os entes estatais, o qual deve obrigar, apenas, os Estados-partes, segundo a regra *pacta sunt servanda*³.

São, ainda, enfatizados, no preâmbulo, os princípios do Direito Internacional incorporados na Carta das Nações Unidas, tais como: igualdade de direitos e auto-determinação dos povos; igualdade soberana e independência de todos os Estados; não-intervenção nos assuntos internos

³ Como se dispõe no artigo 26 da Convenção (1969), no tocante à regra *Pacta sunt servanda*: “todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”.

dos Estados; proibição da ameaça ou do emprego da força e respeito universal e observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos.

Nos artigos relacionados, especificamente, às regras de interpretação dos tratados, tais como os artigos 31, 32 e 33, Seção 3, são indicados: a “regra geral de interpretação”, os “meios suplementares de interpretação” e a “interpretação de tratados autenticados em duas ou mais línguas”, respectivamente. No item “regra geral de interpretação”, são detalhadas as regras hermenêuticas a partir das quais os tratados devem ser interpretados. Assim, enumeram-se aspectos a servirem como referência no processo de interpretação. A primeira regra dispõe que os tratados devem ser interpretados de boa fé, levando-se em consideração o sentido comum atribuído às expressões do acordo, conforme o seu contexto e tendo por base o seu objetivo e finalidade (art. 31, 1). O contexto é constituído pelo texto, preâmbulo e anexos (art. 31, 2). Essa regra indica, portanto, que, na interpretação dos tratados, o preâmbulo é tão importante quanto a parte dispositiva, merecendo também atenção na tarefa hermenêutica.

No artigo 32, são indicadas as regras relativas aos meios suplementares de interpretação, tais como os trabalhos preparatórios de um dado acordo e às circunstâncias de sua celebração. Essa regra impõe-se como necessária quando os sentidos das expressões de um tratado se apresentarem de forma ambígua ou obscura ou quando o resultado da interpretação for “manifestamente absurdo ou desarrazoado” (art. 32, a, b).

No caso de um tratado autenticado em duas ou mais línguas, o seu texto será válido em cada uma delas. Existem ressalvas no tocante a situações de divergências quanto à interpretação, quando as partes concordam que deve prevalecer determinado texto ou quando o próprio tratado dispõe que determinado texto deve ter prevalência (art. 33, 1). Versão do tratado em língua não autenticada será considerada texto autêntico se as partes assim concordarem ou se isso vier expresso no próprio tratado (art. 33, 2). Os termos do tratado assumem sentido idêntico nos diversos textos autênticos (art. 33, 3).

O processo de interpretação deve ter como referência o objeto e a finalidade do tratado, sendo estes (objeto e finalidade) utilizados como possíveis meios de conciliação interpretativa nos casos de, mesmo nos textos autênticos, haver a presença de sentidos contraditórios, situações não

eliminadas mesmo com a existência das regras referenciadas no artigo 31, relativas à regra geral de interpretação (art. 33, 4).

As regras de interpretação dos tratados, reguladas na Convenção de 1969, tratam dos tratados em geral, não se especificando, nesse instrumento, um regramento relativo à interpretação dos tratados de direitos humanos. Segundo doutrina majoritária (CANÇADO TRINDADE, 2002; 1999; 1997; PIOVESAN, 2009; RAMOS, 2005; 2002), os tratados de direitos humanos contêm obrigações que devem ser cumpridas pelos Estados, no tocante à proteção dos indivíduos sob sua jurisdição, independentemente de sua nacionalidade.

As obrigações assumidas pelos Estados, referentes à proteção da pessoa humana, sem distinções de qualquer ordem, detêm uma especificidade própria, se constituindo em obrigações de natureza não-sinalagmática. Nesse caso, os Estados assumem obrigações internacionais perante os indivíduos sob sua jurisdição, e não em relação a outros Estados. Dessa forma, não se configura a incidência da noção contratualista e da preponderância do princípio da reciprocidade, referências fundamentais no Direito dos Tratados.

À obrigação objetiva corresponde ao encargo que não depende de uma contraprestação de outra parte, constituindo-se, por assim dizer, em obrigação para com a sociedade internacional, ao invés de uma obrigação com as partes do tratado (RAMOS, 2002, p. 30).

Essas obrigações constituem o regime objetivo das normas de direitos humanos, regime esse que se contrapõe ao da reciprocidade, pois o objeto e o propósito dos tratados relativos a esses direitos focalizam a proteção dos direitos fundamentais da pessoa. O Direito Internacional dos Direitos Humanos, considerado um ramo autônomo do direito, dotado de objeto próprio, é constituído por um rol de direitos e faculdades, voltados para a proteção da dignidade do ser humano, o qual passa a se beneficiar de garantias internacionais institucionalizadas (IDEM).

Portanto, a existência de um Direito Internacional dos Direitos Humanos indica o reconhecimento, no plano internacional, da produção de um acervo normativo, o qual requer orientações básicas comuns de interpretação.

Produção normativa que resulta “(...) da ascensão e expansão das organizações internacionais, e gradual ampliação de seus poderes de regulamentação” (CANÇADO TRINDADE, 2002, p. 64).

Na interpretação dos documentos internacionais supracitados, as regras da Convenção de 1969 são complementadas por princípios hermenêuticos, tais como: princípio da interpretação *pro homine*; princípio da efetividade; primazia da norma mais favorável ao indivíduo; princípio da proporcionalidade; teoria da margem de apreciação (CANÇADO TRINDADE, 1997; RAMOS, 2005).

O princípio da interpretação *pro homine* decorre do regime objetivo dos tratados internacionais de direitos humanos. Estes instrumentos jurídicos, ao consagrarem a natureza não-sinalagmática das obrigações dos Estados no tocante à proteção dos direitos do ser humano, requerem uma interpretação normativa realizada sempre em prol da proteção desses direitos, interpretação que poderá ser utilizada no exame das lacunas e omissões presentes nas normas de direitos humanos. Com base nesse princípio, reconhecem-se direitos inerentes, mesmo que implícitos, objetivando-se maximizar a proteção do ser humano. Assim, assume importância fundamental a interpretação do preâmbulo e do objeto e finalidade dos tratados supracitados (CANÇADO TRINDADE, IDEM; RAMOS, IDEM).

A ocorrência de eventuais restrições em relação aos direitos humanos, reconhecidos nos tratados em tela, deve ser minimizada, evitando-se, dessa forma, a diminuição da proteção do ser humano (RAMOS, IDEM). Trata-se de uma interpretação necessariamente restritiva de restrições ao exercício de direitos reconhecidos. Afirma-se, assim, a impossibilidade, na tarefa interpretativa, de ocorrência de limitações ou exceções ‘implícitas’ à efetivação dos direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, IDEM).

Com base no princípio da efetividade, assegura-se a aplicabilidade das normas convencionais de direitos humanos, pois estas detêm efeitos próprios. Não podem, portanto, ser consideradas normas de caráter meramente programático, pois, no caso específico dos tratados de direitos humanos, seu objeto e finalidade consistem na concretização da proteção dispensada ao ser humano. Nessa perspectiva, na tarefa interpretativa, recorre-se, muitas vezes,

aos trabalhos preparatórios, levando-se em consideração o sentido dos termos presentes na época de redação do acordo.

Decorre do princípio da efetividade a realização de uma interpretação autônoma. Nessa interpretação, os termos inseridos nos tratados em tela assumem sentido próprio, muitas vezes distintos dos sentidos que possuem no direito interno estatal. Assim, os documentos internacionais de direitos humanos são dotados de maior efetividade, pois seus termos assumem um sentido internacional autônomo, comuns a todos os Estados contratantes (RAMOS, 2005).

Na interpretação de termos de conteúdo indeterminado, tais como 'interesse público', 'dignidade da pessoa humana', 'privacidade', entre outros, cujos sentidos variam de acordo com o contexto histórico, toma-se como referência o sistema jurídico do momento de sua aplicação. De fato, as mudanças sociais afetam os sentidos dos termos e expressões dotados de conteúdo indeterminado, fazendo-se necessário considerar os novos parâmetros sociais do momento da interpretação e aplicação do direito (IDEM).

Segundo o princípio da norma mais favorável ao indivíduo, também conhecido como primazia da norma mais favorável às supostas vítimas (CANÇADO TRINDADE, 1997), as normas de direitos humanos não podem ser invocadas com a finalidade de limitar o exercício de direitos humanos já reconhecidos por outra norma, internacional ou nacional, relativas a esses direitos. Nas situações em que o princípio da norma mais favorável se apresenta insuficiente, recorre-se, na interpretação, ao princípio da ponderação de interesses. Com lembra Didier Júnior (2009), o princípio da ponderação de interesses, o qual integra o princípio da proporcionalidade, constitui princípio orientador da hermenêutica constitucional, nas situações de eventuais conflitos entre direitos, em que se procura estabelecer uma interpretação de modo que se alcance a justiça do caso concreto, buscando-se uma decisão razoável.

(...) quando inexistir regra legislada, ou quando esta se mostrar insuficiente ou inadequada à solução do conflito concretizado, que não raro se apresenta com características diferentes das que foram imaginadas pelo legislador (...) em qualquer caso, considerada a inexistência de hierarquia, no plano normativo, entre os direitos fundamentais e/ou princípios constitucionais conflitantes, a solução do impasse há de ser

estabelecida mediante a devida ponderação dos bens e valores concretamente tensionados, de modo a que se identifique uma relação específica de prevalência entre eles (IDEM, p. 34).

A teoria da margem de apreciação, adotada, principalmente, pela Corte Européia de Direitos Humanos, refere-se à questão da subsidiariedade da jurisdição internacional. Assim, na resolução de determinadas questões polêmicas, relativas às restrições estatais no tocante à proteção dos direitos humanos, as supostas vítimas devem apelar, primeiramente, aos recursos e meios judiciais internos, isto é, essas questões devem ser dirimidas, preliminarmente, pelos ordenamentos jurídicos estatais. No caso de ocorrência de fracassos no uso de tais recursos, as vítimas poderão ascender aos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos (RAMOS, 2005).

Assim, tendo como referência os princípios de interpretação acima examinados, objetiva-se compreender o tratamento da matéria 'educação', no âmbito das discussões sobre os direitos humanos no cenário internacional, discussão protagonizada pela ONU. No exame dessa matéria, enfatiza-se o tratamento dispensado à educação superior, pois se trata de um nível educacional que, na contemporaneidade, constitui alvo de demandas sociais, as quais suscitam a necessidade de políticas públicas voltadas para a efetivação do direito à educação nesse nível.

Com base nesse objetivo, esta investigação se organiza em capítulos nos quais se busca desenvolver a compreensão da matéria em pauta. Assim, após o exame da Carta da ONU, documento que institui as Nações Unidas e estabelece os propósitos de sua atuação, e do detalhamento do método de interpretação, fundamentado na Convenção de Viena de 1969 e nos princípios hermenêuticos extraídos da jurisprudência e da doutrina internacionais relativas aos direitos humanos, objetos de estudo da introdução, realiza-se, no capítulo II, a análise da afirmação dos direitos humanos a partir das Revoluções liberais-burguesas do século XVIII. Nesta seção, são enfatizadas as dimensões da cidadania e é problematizada a questão do uso da abordagem geracionista na análise do processo de reconhecimento dos direitos humanos.

No capítulo III, realiza-se o exame do processo de reconhecimento dos direitos humanos no contexto de consolidação das organizações internacionais

no século XX. Organizações responsáveis pela elaboração de um acervo normativo referente a tais direitos. Discute-se a competência normativa dessas instituições e são definidos os tipos de instrumentos internacionais e as expressões largamente utilizadas em seus textos. Assim, a análise da proliferação das organizações internacionais, sobretudo a partir da criação da ONU, em 1945, no período após a Segunda Guerra Mundial, constitui objeto central desta seção. Examinam-se os propósitos dessas organizações na perspectiva do fortalecimento da cooperação internacional e da promoção dos direitos humanos, bem como sua competência normativa, que tem levado à existência de um trabalho legislativo profícuo, resultando na elaboração de instrumentos de proteção dos direitos humanos.

No capítulo IV, focaliza-se a afirmação do direito à educação nos documentos normativos internacionais, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Nesta seção, são examinados: o processo de elaboração da Declaração e do Pacto; o detalhamento dos direitos humanos, tarefa não realizada na Carta da ONU, documento em que, primeiramente, no contexto após a Segunda Grande Guerra, são afirmados os direitos humanos, considerados como um dos propósitos fundamentais das Nações Unidas; a classificação dos direitos declarados; a necessária articulação dos instrumentos em tela com os princípios e propósitos da Carta da ONU; a discussão doutrinária sobre a natureza jurídica da Declaração; a declaração do direito à educação.

A análise da matéria 'educação superior' constitui o objeto de estudo do capítulo V. Realiza-se, primeiramente, o exame da Constituição da UNESCO, enfatizando-se os propósitos e a competência dessa organização, na condição de órgão especializado da ONU em matéria educacional. Posteriormente, explicita-se a discussão da matéria em pauta nos documentos produzidos sob os auspícios dessa instituição.

Finalmente, no capítulo VI, são enfatizadas as concepções de educação superior em debate, extraídas da análise da matéria 'educação' nos instrumentos normativos e nos documentos elaborados com o apoio da UNESCO.

CAPÍTULO II: DIREITOS HUMANOS NO PLANO NORMATIVO INTERNACIONAL

A análise da problemática dos direitos humanos requer considerações preliminares sobre a matéria. Uma primeira questão consiste na discussão relativa à existência de um aparente pleonasma na expressão “direitos humanos”, “direitos do homem” (COMPARATO, 2005; BOBBIO, 1992). A utilização da expressão, aparentemente repetitiva, justifica-se pelo fato de os direitos humanos se constituírem como “(...) algo que é inerente à própria condição humana, sem ligação com particularidades determinadas de indivíduos ou grupos” (COMPARATO, IDEM, p. 57).

Na condição de direitos que têm como referência o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, o seu conteúdo - este, sim, dotado de historicidade - é determinado pelas necessidades sociais de cada época, com vistas ao favorecimento do princípio maior da dignidade. Dessa forma, justifica-se a pertinência da expressão “direitos humanos”, pois é necessário enfatizar que esses direitos têm como referência primordial a dignidade da pessoa humana, procurando promovê-la.

Os direitos humanos referem-se a direitos cujo conteúdo é variável, não podendo ser estabelecidos *in totum* (BOBBIO, IDEM). Assim, o seu processo de reconhecimento sócio-jurídico caracteriza-se por uma constante abertura, pois constituem direitos não-típicos. Por isso, afirma-se que o *rol* dos direitos humanos traz a característica da inexauribilidade, expressando uma dogmática aberta (RAMOS, 2002). Na verdade, nesta seara, protege-se um direito pelo seu conteúdo, orientado pelo princípio maior da dignidade da pessoa humana, com referência às necessidades estabelecidas historicamente.

Portanto, o *rol* dos direitos humanos traz a marca da mutabilidade. Direitos não mencionados em instrumentos internacionais de direitos humanos passam a ser reconhecidos em recentes documentos internacionais de proteção, como é o caso dos direitos ao desenvolvimento, à qualidade de vida, das pessoas com necessidades especiais, entre outros. Como afirma Bobbio (1992), não existem direitos fundamentais por natureza. A consideração de um direito como fundamental depende das circunstâncias históricas e culturais,

pois essas circunstâncias detêm a característica da mutabilidade. Portanto, não há a possibilidade de atribuição de um fundamento absoluto a direitos atrelados a condições históricas. A relatividade é inerente à determinação do conteúdo dos direitos humanos.

Assim, na condição de direitos cujo conteúdo é determinado historicamente, os direitos humanos emergem, na modernidade ocidental, como resultado das lutas associadas aos movimentos burgueses na Europa e nos Estados Unidos da América (BOBBIO, 1992; RAMOS, 2002; COMPARATO, 2005; SARLET, 2007), movimentos que elaboraram Declarações de Direitos⁴, as quais constituem o marco inicial de positivação dos direitos humanos.

Associa-se o processo de positivação dos direitos humanos⁵ aos movimentos burgueses do século XVIII, representados, sobretudo, pelas Revoluções Americana (1776) e Revolução Francesa (1789)⁶. A Revolução Americana de 1776, juntamente com suas Declarações de Direitos, constitui o marco histórico de nascimento dos direitos humanos na modernidade ocidental, sobretudo quanto ao aspecto de sua positivação

⁴ A Declaração de Direitos de Virgínia (Independência dos Estados Unidos); Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (Revolução Francesa).

⁵ A literatura acadêmica sobre direitos humanos costuma distinguir entre direitos humanos positivados e os ainda não-positivados, distinção esta elaborada pela doutrina jurídica germânica. Os primeiros são tratados como direitos fundamentais, pois integram o quadro constitucional de um Estado, referindo-se às pessoas como membros de um ente público concreto. Os segundos são tratados como direitos humanos, reconhecidos a todos, independentemente de sua vinculação a uma ordem constitucional determinada, aspirando à validade universal. Portanto, o processo de positivação dos direitos humanos se constitui no reconhecimento desses direitos por parte do Estado, passando a integrar a sua ordem constitucional. Tornam-se, dessa forma, direitos fundamentais. Estes se referem aos direitos humanos reconhecidos como tais pelas autoridades que detêm a competência para elaborar normas, as quais podem ser editadas tanto no quadro de uma ordem estatal como no plano internacional, por intermédio de tratados e pactos. A fase de positivação consiste na primeira fase – conversão em direito positivo – no processo de evolução histórica dos direitos humanos. As outras fases são: generalização; internacionalização; especificação (determinação dos sujeitos titulares de direitos). Sobre o assunto, consultar: Bobbio (1992); Comparato (2005).

⁶ São considerados como antecedentes históricos desse movimento de positivação, que contribuíram para que esse processo culminasse no século XVIII: a) a celebração da *Magna Charta Libertatum*, em 1215, pelo Rei João Sem-Terra e pelos bispos e barões ingleses. Não obstante esse documento ter sido restrito à garantia de alguns privilégios feudais aos nobres ingleses, serve como uma referência para alguns direitos clássicos, tais como o *habeas corpus*, o devido processo legal e a proteção da propriedade; b) Outro movimento de relevância para esse processo de positivação consiste na Reforma Protestante, a qual levou, de maneira gradativa, à afirmação da liberdade de escolha religiosa em vários países europeus, bem como contribuiu para a consolidação dos Estados Modernos e do absolutismo monárquico, os quais consistem em condições para a culminância das revoluções burguesas no século XVIII; c) As declarações de direitos inglesas, principalmente, a *Petition of Rights*, de 1628; o *Habeas Corpus Act*, de 1679; e o *Bill of Rights*, de 1689. Nesses documentos, foram afirmados o princípio da legalidade penal, a proibição de prisões sem o devido processo legal e o *habeas corpus*, o direito de petição. Sobre o assunto, consultar: Sarlet (2007); COMPARATO (2005).

(constitucionalização)⁷. Os direitos humanos que nascem do processo revolucionário da burguesia, cujo marco consiste nas revoluções supracitadas, integram os direitos humanos de primeira geração, ou como prefere Sarlet (2007), os direitos humanos de primeira dimensão.

A utilização de uma perspectiva geracionista no exame do processo histórico, social e jurídico de reconhecimento dos direitos humanos é alvo de críticas por uma parte da doutrina. No Brasil, temos como um representante crítico dessa perspectiva o jurista Ingo Wolfgang Sarlet (2007), o qual tem preferência pelo uso da expressão dimensão, a geração, pois, conforme o autor em tela, o processo histórico de reconhecimento dos direitos humanos constitui um processo cumulativo e de complementariedade e não de substituição de uma geração por outra. Nessa ótica, nos documentos internacionais recentes de direitos humanos, encontram-se reafirmados os direitos individuais e políticos de primeira dimensão e são reconhecidos outros direitos, tais como os direitos sociais, indicando a necessária interdependência e indivisibilidade desses direitos.

De fato, a adoção de uma perspectiva geracionista relega as especificidades nacionais e a não-linearidade do processo histórico de reconhecimento dos direitos humanos. Para citar apenas um exemplo: no Brasil, presencia-se a afirmação do direito social 'educação' já na primeira Constituição brasileira de 1824, onde se estabelece o direito ao ensino elementar, sem restrições ligadas a sexo, à renda ou quaisquer outras. Nesse mesmo dispositivo legal, a afirmação dos direitos civis e políticos se realiza de forma restrita, pois o voto era censitário, sendo proibido o voto feminino. Portanto, o uso da abordagem das gerações de direitos humanos, utilizada, frequentemente, na doutrina e jurisprudência⁸, relega as especificidades nacionais no tocante ao reconhecimento de tais direitos.

⁷ O processo de positivação dos direitos humanos não se constitui de forma linear. Como alerta Oliveira (2002), os direitos sociais que passaram a ser consagrados nas constituições estatais, a partir do século XIX, têm a sua gênese na declaração francesa de 1793. Nesta, são encontrados dispositivos considerados como precursores dos direitos sociais, a exemplo do direito ao trabalho e à educação.

⁸ Um exemplo da utilização da perspectiva geracionista no campo da jurisprudência nacional, não obstante as ressalvas teórico-conceituais apontadas, consiste no parecer do Ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski, no Recurso Extraordinário de número 500.171-7, de 13 de agosto de 2008, no qual o Eminentíssimo Ministro argumenta em prol da gratuidade do ensino superior em estabelecimentos oficiais, argumentação baseada no princípio da gratuidade, regulado na Carta Magna de 1988, art. 206, IV. Em sua defesa, o Ministro utiliza a perspectiva das gerações de direitos humanos, enfatizando que o direito à educação constitui um direito de segunda geração.

Não obstante a ausência de consenso na doutrina sobre a questão do uso da perspectiva geracionista, na abordagem do processo de reconhecimento dos direitos humanos, a análise desse processo requer a consideração das dimensões dos direitos humanos, mesmo que, no plano normativo internacional, se observe o papel fundamental das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as quais contribuíram para o reconhecimento dos direitos sociais, tal como o direito à proteção do trabalhador, já nas primeiras décadas do século XX. Assim, toma-se o devido cuidado para que se enfatize a questão da complementariedade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, princípios que têm sido enfatizados nas conferências internacionais relativas a esses direitos, bem como as questões suscitadas pela análise das referidas dimensões, que compõem o conteúdo dos direitos humanos.

Assim, uma questão que se coloca consiste na consideração de que os direitos humanos de primeira dimensão apresentam a característica primordial de se constituírem contra o poder político estabelecido, tendo como objetivo a limitação do poder estatal. Como afirma Oliveira (2002), utilizando-se de uma terminologia jurídica, esses primeiros direitos humanos impoem ao Estado uma *obrigação de não fazer* (grifo nosso), pois se referem aos direitos de liberdade do indivíduo perante o poder político do Estado.

Os direitos humanos fundamentais de primeira dimensão consistem em direitos do indivíduo frente ao Estado, demarcando uma esfera de autonomia individual perante o poder político estatal. Os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade formal, perante a lei, constituem os direitos fundamentais de primeira dimensão, sendo complementados, posteriormente, pelos direitos relativos à proteção das liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação e pelos direitos voltados para a efetivação da participação política do cidadão, tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva⁹ (SARLET, 2007).

Esse primeiro conjunto de direitos é denominado de elementos civil e político da cidadania. O primeiro elemento (o conjunto de direitos civis) é

⁹ Os direitos individuais de primeira dimensão, os quais resultam dos processos revolucionários burgueses do século XVIII, se encontram contemplados na Constituição Federal brasileira de 1988 no Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos).

“compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento e fe, derecho a poseer propiedad y concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia” (MARSHALL & BOTTOMORE, 2004, p.21). Por sua vez, o elemento político da cidadania é composto por direitos relativos à participação do indivíduo no exercício do poder político, “(...) como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo” (IDEM, p.21).

A preocupação de limitar o poder político, na modernidade ocidental, exigindo-se do Estado uma ação de cunho negativo, na perspectiva de sua não-intromissão nos assuntos do indivíduo, permitindo que este aja com liberdade, uma liberdade exercitada com base nos princípios da legalidade e da igualdade formal (perante a lei), configura-se como uma necessidade diante do contexto de recrudescimento do poder estatal no âmbito de vigência do *ancien régime*. O objetivo da classe burguesa, no século XVIII, em limitar a atuação do poder político estatal, insere-se no contexto de luta pela extinção dos antigos privilégios dos dois estamentos do *ancien régime* – o clero e a nobreza -, e pela substituição de uma sociedade baseada nesses privilégios, privilégios estes garantidos, apenas, a uma aristocracia de nascimento, por uma sociedade fundamentada numa aristocracia de mérito¹⁰.

Na Revolução Francesa de 1789, também protagonizada pela burguesia, as idéias de liberdade e de igualdade do ser humano são reconhecidas e reafirmadas. A diferença fundamental entre esta Revolução e a ocorrida no contexto norte-americano consiste no fato de que a Revolução Francesa tinha um caráter mais universal, universalidade esta expressa no próprio título da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. A expressão ‘homem’ sendo utilizada no sentido de abarcar o ser humano, independentemente de particularidades de ordem social, econômica ou política. Por sua vez, o uso da expressão ‘cidadão’ serve para realçar a referência aos cidadãos franceses, ao passo que a Revolução Americana teve como foco instalar a democracia moderna na América do Norte, sem preocupações de cunho universal (COMPARATO, 2005).

Os direitos fundamentais de segunda dimensão resultam dos

¹⁰ No século XVIII, o vocábulo mérito significava cultura e cultura tinha o significado de conhecimento dos clássicos. Sobre o assunto, ver: Comparato (2005).

impactos econômicos e sociais provocados pelo avanço da industrialização, sob a égide do capitalismo, ainda no século XIX. A doutrina socialista teve uma influência imprescindível no processo de afirmação histórica desses direitos, participando da cobrança, por intermédio dos movimentos reivindicatórios que influenciou, de um comportamento ativo, por parte do Estado, na realização desses direitos, diferenciando-se, dessa forma, dos direitos individuais de primeira dimensão, os quais exigem, para a sua efetivação, uma não-intervenção estatal. Os direitos fundamentais de segunda dimensão, portanto, detêm um caráter positivo, uma vez que, nesse caso, não se trata de evitar a intervenção estatal, mas de propiciar a ação do Estado em favor do bem-estar social (SARLET, 2007).

Os direitos fundamentais de segunda dimensão, os chamados direitos sociais e econômicos, se caracterizam por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais por parte do Estado, tais como saúde e educação. É no século XX que esses direitos se tornam objeto de diversos acordos internacionais e alcançam o reconhecimento em um número significativo de ordens constitucionais estatais. Integram, também, o conjunto desses direitos as chamadas liberdades sociais: liberdade de sindicalização, direito de greve, direito a férias, repouso semanal remunerado, garantia de salário mínimo, limitação da jornada de trabalho¹¹ (IDEM).

O elemento social da cidadania, o qual integra o conjunto de direitos supracitado, significa “toda la variedad desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalecientes en la sociedad” (MARSHALL & BOTTOMORE, 2004., p. 21).

Os direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, têm como característica distintiva o fato de sua titularidade se desprender da figura do indivíduo, voltando-se para a proteção de grupos humanos, tais como a família, o povo, a nação. Apresentam, dessa forma, a característica de direitos de titularidade coletiva ou difusa. Os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento sustentável, ao meio ambiente e à qualidade de vida, à

¹¹ Na CF/88, os direitos sociais se encontram contemplados no Capítulo II (Dos Direitos Sociais), sendo a educação considerada como o principal direito social.

conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural, o direito de comunicação integram o rol desses direitos, que, em sua maior parte, ainda esperam por serem reconhecidos nas ordens constitucionais estatais, estando em fase de consagração em documentos internacionais (SARLET, 2007).

Uma questão que se coloca, após a explicitação das dimensões dos direitos fundamentais, dimensões estas que estão em constante processo de reconhecimento e afirmação, diz respeito à eficácia desses direitos. O exame da eficácia dos diferentes direitos humanos - civis, políticos, econômicos e sociais – requer a consideração das características desses direitos no plano normativo internacional. Assim, são analisadas as seguintes características: indisponibilidade; caráter *erga omnes*; exigibilidade; aplicabilidade imediata; indivisibilidade; interdependência e universalidade.

As características supracitadas originam-se do fato de que algumas normas imperativas internacionais, por conterem valores considerados fundamentais para a comunidade internacional, constituem alvo de proteção especial, integrando o denominado *jus cogens*. Assim, é proibida a derrogação de normas que integram o *jus cogens* por norma de *status* inferior, pois essas normas imperativas relacionam-se:

(...) com a essencialidade dos valores nela (s) contidos e que, por conseguinte, se impõe a cada Estado isoladamente considerado. Logo, não é facultado ao Estado, enquanto autoridade internacional, o direito de violar normas imperativas, quer por meio de tratados ou mesmo pelo costume ou ato unilateral. Nem possui o direito de renunciar a tais condutas tidas como essenciais a todos os Estados (RAMOS, 2005, p. 175-176).

As normas que integram o *jus cogens* internacional são rígidas e se sobrepõem à autonomia da vontade dos Estados, não podendo ser derogadas por tratados, costumes ou por princípios do Direito Internacional. Contrariamente, as normas que compõem a *soft law* são flexíveis e, por voltarem-se à assunção de compromissos de caráter programático, não criam obrigações de direito positivo para os Estados, pela ausência de elementos que garantem o seu *enforcement* (MAZZUOLI, 2007).

O sistema de sanção dos diferentes conjuntos de normas – *jus cogens* e *soft law* – são diferenciados. As normas que constituem o *jus*

cogens, por serem imperativas, inderrogáveis pela autonomia da vontade das partes, implicam em um conjunto de obrigações para os Estados e, se descumpridas, importam em sanções, de fato, no plano internacional. Já o descumprimento das normas do *soft law* gera uma sanção do tipo recomendações a serem cumpridas, ao invés de uma obrigação de fato direcionada aos Estados (IDEM).

Integram o rol do *jus cogens*, considerados como direitos humanos inderrogáveis: a liberdade, a integridade física e psíquica e o direito à vida. Constituem os direitos de defesa, que compõem a primeira dimensão dos direitos humanos, e sua violação resulta em ofensa aos valores essenciais da comunidade internacional (RAMOS, 2005).

Os direitos humanos que integram o *jus cogens* são tratados como indisponíveis, isto é, não podem ser renunciados por seu titular. O atributo da irrenunciabilidade é conferido, apenas, a alguns direitos, por merecerem proteção especial, em decorrência dos seguintes critérios: indisponibilidade oriunda da qualidade especial do seu titular; pelo seu objeto e pelas relações jurídicas que encerram.

A qualidade especial de um titular de um direito pode levar a sua total irrenunciabilidade. É o caso, por exemplo, de direitos titularizados por incapazes, crianças e adolescentes. Nessas hipóteses, mesmo com a anuência do titular, não se pode renunciar a esses direitos fundamentais, evitando-se, assim, a sua dilapidação.

O objeto de uma relação jurídica, bem como a característica desta última, também consiste em motivo para tornar um direito irrenunciável. Enquadram-se, nessa hipótese, os bens fora do comércio, os direitos fundamentais da pessoa humana, exposição a risco de morte. Os direitos relativos a determinadas relações jurídico-institucionais, tais como casamento e família, os quais merecem medidas protetivas especiais, também são considerados como irrenunciáveis. A família, tanto no ordenamento jurídico internacional, como no plano interno, é considerada como essencial, a base da sociedade, constituindo em alvo de medidas protetivas por parte do Estado, no plano normativo.

Os critérios de aferição supracitados podem concorrer para a qualificação dos direitos fundamentais como direitos indisponíveis. Por

exemplo, o direito ao desenvolvimento pleno da criança reúne os critérios 'qualidade de seu titular', 'objeto da relação jurídica' e a 'relação jurídica que encerra'. Assim, estando presente um critério de indisponibilidade, o direito não poderá ser passível de renúncia por parte de seu titular.

O caráter erga omnes refere-se ao interesse dos Estados pelo respeito aos direitos protegidos no plano normativo internacional. Dessa forma, não se pode excluir dessas medidas protetivas nenhum ser humano, pois "(...) todos sob a jurisdição de um Estado podem invocar tais direitos, não importando a nacionalidade ou estatuto jurídico" (*Idem*, p. 214).

A exigibilidade diz respeito ao reconhecimento, no plano normativo internacional e nacional, de determinados direitos humanos. Não se restringe à fase legislativa, importando a efetiva implementação desses direitos por parte dos Estados que aderiram aos instrumentos internacionais de proteção. Como afirma Bobbio (*apud* RAMOS, 2002), as atividades internacionais, no campo dos direitos humanos, envolvem, no mínimo, três etapas: promoção, controle e garantia.

A promoção dos direitos humanos requer um "(...) conjunto de ações destinadas a induzir os Estados que ainda não disponham de uma disciplina específica para a tutela de tais direitos a estabelecê-la [e] induzir os que já a têm a aperfeiçoá-la (*IDEM*, p. 20). O controle, que se articula à atividade de promoção, diz respeito à fiscalização e à cobrança das obrigações dos Estados, assumidas nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. A garantia consiste na construção de uma tutela internacional dos direitos fundamentais, substitutiva ou complementar aos ordenamentos jurídicos nacionais.

Nas palavras de Bobbio (1992, p. 16), os direitos humanos constituem aspirações, "(...) fins que merecem ser perseguidos, e de que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda parte e em igual medida) reconhecidos". Entretanto, para o jurista em tela, o problema maior, na contemporaneidade, consiste na efetivação dos direitos humanos. De fato, a exigibilidade de um direito requer, primeiramente, o seu reconhecimento no plano normativo. A ausência desse reconhecimento impossibilita ou dificulta a sua efetiva implementação.

Uma problemática recorrente, na doutrina relativa aos direitos

humanos, consiste na discussão de sua aplicabilidade imediata, sobretudo em relação aos direitos sociais. Não obstante os direitos humanos serem considerados como indivisíveis e interdependentes - indivisíveis porque todos os direitos humanos devem ser tratados igualmente do ponto de vista jurídico, pela qualidade de se constituírem como essenciais para o favorecimento da dignidade da pessoa humana, e interdependentes, na medida em que seus conteúdos se reforçam reciprocamente, havendo uma complementação entre eles – há a ocorrência de um tratamento diferenciado, tanto no plano internacional como no ordenamento jurídico interno, em relação aos direitos civis e políticos e aos direitos sociais. Para citar apenas um exemplo, as obrigações contraídas pelos Estados no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) referem-se à elaboração de relatórios sobre as recomendações indicadas, no referido instrumento, onde os Estados devem informar sobre os progressos alcançados. Assim, as obrigações contidas no supracitado Pacto são mais amenas que as constantes no Pacto dos Direitos Civis e Políticos (1966) e se caracterizam por medidas de cunho progressivo, a serem realizadas na medida dos recursos estatais disponíveis.

Essas disposições amenas com os deveres sociais dos Estados-Partes (...) refletem a dita progressividade e adstrição à realidade dos direitos sociais e econômicos enquanto obrigações primárias, que seriam cumpridas de acordo com o máximo de recursos estatais disponíveis e de maneira progressiva (RAMOS, 2005, p. 230).

Assim, na análise da problemática da eficácia dos direitos humanos, é necessário distinguir dois aspectos: um, que se vincula à questão de seu reconhecimento por determinada ordem jurídica estatal; e o outro, que se refere ao problema dos diversos níveis de eficácia em relação aos variados direitos fundamentais, contemplados nos instrumentos internacionais e no ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

A eficácia jurídica e social dos direitos humanos que ainda não foram reconhecidos no interior de uma ordem constitucional estatal, é muito menor, quando comparada à eficácia jurídica dos direitos fundamentais, os quais se encontram consagrados na Constituição de um Estado. A eficácia dos primeiros depende, portanto, de sua recepção na ordem jurídica interna de um

Estado, a qual lhes confere um *status* jurídico diferenciado. A sua efetivação, ainda que contemplados em documentos internacionais, requer a sua reafirmação e tutela por parte da ordem estatal¹².

A outra questão se refere aos níveis de eficácia dos diferentes conjuntos de direitos fundamentais. Em relação aos direitos de primeira dimensão, que consistem em direitos de liberdade frente ao Estado, direitos consagrados na Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), no art. 5º, os remédios constitucionais construídos para a defesa e proteção de tais direitos são o mandado de segurança e o *habeas corpus*. Por sua vez, os direitos sociais, consagrados no art. 6º da CF/88, tal como o direito à educação, apresentam um caráter específico, pois exigem, para sua efetivação, situações voltadas para a defesa e proteção desses direitos, situações estas que não buscam excluir a intervenção do Estado. Pelo contrário, exige-se da ordem estatal uma postura ativa na promoção dos direitos sociais, por intermédio de políticas públicas. E é justamente nesse aspecto que surge o problema da eficácia, do efetivo exercício desses direitos, na condição de um direito subjetivo. Nesse sentido, convém esclarecer a categoria de direito subjetivo, pois interessa à compreensão da educação como um direito subjetivo tutelado pelo Estado.

A teoria do direito ocidental encontra-se baseada na categoria de direito subjetivo, o qual significa direito de ação, a existência de uma possibilidade de ação, tutelada pelo Estado, quando o direito de uma pessoa for infringido (LOPES, 2002). Refere-se à faculdade de agir (*facultas agendi*) (GOMES, 1987). O direito subjetivo “(...) é a faculdade ou a prerrogativa das pessoas de invocar a norma jurídica (*norma agendi*) na defesa de seu interesse” (DOWER, 1996, p. 4).

A possibilidade de requerer o direito de uma pessoa em juízo consiste na característica que distingue o direito subjetivo. Nessa perspectiva, coloca-

¹² Para a Teoria Positivista, o direito, para existir, depende da possibilidade de sua cobrança por intermédio da coerção estatal. Portanto, só tem direito aquele que pode requerer o seu cumprimento no órgão jurisdicional do Estado. Comparato (2005) discorda dessa concepção, pois esta excluiria do rol de direitos, não tendo caráter jurídico, a quase-totalidade das normas declaradas em documentos internacionais, o costume e os princípios gerais de direito. Para o autor, existe uma confusão entre *direito subjetivo propriamente dito*, o qual significa a pertinência de um bem da vida a alguém, e *pretensão (anspruch, em alemão)*, a qual se refere ao modo judicial ou extrajudicial, consagrado pelo ordenamento jurídico do Estado para garantir a cobrança do direito subjetivo.

se a questão da possibilidade de se requerer o direito à educação, um direito cuja marca consiste na exigência de uma prestação por parte do Estado para que ele seja garantido. Trata-se da cobrança de políticas públicas e de programas governamentais voltados para a execução/prestação do direito à educação. Na perspectiva de Lopes (2002), caberia saber: qual ação ou quais ações garantiriam ou viabilizariam os direitos sociais, tal como o direito à educação? Portanto, o problema maior encontra-se na busca de instrumentos que garantam a efetivação dos direitos sociais.

O direito subjetivo individual é feito valer através do direito de ação, pelo qual aquele que tem interesse (substancial) provoca o órgão jurisdicional do Estado (Poder Judiciário) para obter uma sentença e se necessário uma execução forçada, contra a outra parte que lhe deve (uma prestação, uma ação ou uma omissão) (IDEM, p. 128).

O direito à educação pública depende, para a sua efetivação, da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, tratando-se de um direito que contém uma eficácia específica em relação à eficácia dos direitos individuais, pois sua fruição é distinta. Nas palavras de Oliveira (2002, p. 162), “(...) existiria em relação a tais direitos, uma juridicidade diferenciada (...)”. Nessa perspectiva, os direitos sociais:

(...) dependem, para a sua eficácia, de uma ação concreta do Estado, e não simplesmente de uma possibilidade de agir em juízo. Existe (...) uma dupla série de questões jurídicas a serem enfrentadas. (...), trata-se de saber se os cidadãos em geral têm ou não o direito de exigir, judicialmente, a execução concreta de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. (...), trata-se de saber se e como o Judiciário pode provocar a execução de tais políticas (IDEM, p. 130).

A CF/88 constitui um avanço em relação à introdução de instrumentos jurídicos voltados para a efetivação do direito à educação pública e gratuita. Quanto à possibilidade de se exigir concretamente esse direito, na Carta Magna brasileira, são introduzidos mecanismos que podem ser acionados no processo de cobrança judicial, quando negada, pelo Estado, a garantia do direito à educação, tais como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública.

O mandado de segurança pode ser acionado para a defesa dos direitos líquidos e certos, aqueles direitos que não dependem de instrução probatória para serem reconhecidos, contra ações e omissões do Poder Público, exceto o direito relativo à liberdade de locomoção. O mandado de injunção é remédio constitucional específico, utilizado para se obter, por intermédio de decisão judicial de equidade, a aplicabilidade imediata de direitos relativos à nacionalidade, à soberania popular ou à cidadania, quando a falta de norma regulamentadora impossibilite o exercício efetivo de tais direitos. E a ação civil pública consiste em instrumento jurídico, que pode ser acionado pelo Ministério Público, para fins de defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses de caráter difuso ou coletivo (OLIVEIRA, 1999).

No dispositivo legal em tela, o direito à educação é declarado de forma mais precisa e detalhada, tendo primazia, como enfatiza Oliveira (1999), em relação aos outros direitos sociais (art. 6º/CF/88)¹³. No art. 205, do mesmo dispositivo legal, a educação é definida como dever do Estado e da família¹⁴. No art. 208, é especificada a efetivação, por parte do Estado, do direito à educação, por intermédio de algumas garantias. Há, também, a enumeração de metas e objetivos a serem alcançados (incisos I ao VII, incluindo os parágrafos 1º e 2º). No parágrafo primeiro, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é considerado como um *direito público subjetivo* (grifo nosso). E, no parágrafo 2º, é regulada a responsabilidade do Poder público, no caso do não-oferecimento do ensino obrigatório pela autoridade competente. O ensino considerado obrigatório e gratuito consiste no ensino fundamental (art. 208, I)¹⁵. Por sua vez, o acesso à educação superior baseia-se na capacidade de cada um (art. 208, V, CF/88)¹⁶, reafirmando-se o

¹³ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

¹⁴ “Art. 205. 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 lei específica da educação, Lei de Diretrizes e Bases, LDB nº 9.394/96, há uma inversão, pois o dever da família vem antes do dever do Estado.

¹⁵ “I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.”

¹⁶ “V- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.”

princípio contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art. 26, I).

A educação, como um direito de todos, o qual poderá ser cobrado judicialmente, importando a responsabilidade do Poder Público, somente abarca o ensino fundamental, pois este é o único nível de ensino considerado obrigatório, a ser garantido pelo Estado. O ensino médio é tratado como um nível ainda a ser universalizado, de forma progressiva, e o acesso à educação superior depende da capacidade individual.

E, por fim, os direitos humanos, no plano normativo internacional, são tratados como direitos universais, universalidade compreendida em relação a três aspectos: titularidade; aspecto temporal e cultural. A titularidade diz respeito ao fato de que os direitos humanos devem ser titularizados por todos os seres humanos, sem distinções de qualquer natureza. Além de se referirem à pessoa humana, sem discriminações, os direitos humanos devem permear todas as culturas, não podendo o fator cultural ser alegado para obstaculizar o gozo desses direitos, não obstante a justificativa cultural ser utilizada para desencadear possíveis violações de direitos humanos. A problemática cultural encontra-se presente na discussão sobre os direitos humanos, consistindo, na contemporaneidade, num dos maiores problemas do nosso tempo¹⁷.

Nesse âmbito, o exame da problemática relativa ao direito à educação, focalizando-se a educação superior, requer a articulação com os documentos internacionais, produzidos no âmbito das organizações internacionais, sobretudo aqueles documentos que resultam do trabalho legislativo da ONU, por intermédio de sua Assembléia Geral, bem como aqueles documentos formulados no âmbito de trabalho da UNESCO, agência especializada da ONU em matéria educacional. Na verdade, focaliza-se o tratamento da matéria educação a partir da produção normativa e dos documentos relativos aos direitos humanos no plano internacional.

¹⁷ A questão cultural das políticas de direitos humanos, na contemporaneidade, tem sido considerada como uma das questões mais problemáticas. Sobre a matéria, consultar o livro de referência de Boaventura de Souza Santos, **Gramática do Tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

CAPÍTULO III: ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS

Na sociedade contemporânea, cuja marca fundamental consiste na ocorrência de processos de globalização nas dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais, a problemática referente aos direitos humanos ganha centralidade e amplitude global (ALVES, 2007). Nessa ótica, o movimento contemporâneo relativo aos direitos humanos¹⁸, iniciado, sobretudo, no contexto subsequente à Segunda Guerra Mundial, com a criação da ONU, em 1945, adquire novo impulso no período Pós-Guerra Fria, principalmente a partir da realização da Conferência de Viena, em 1993.

A afirmação progressiva dos direitos humanos, no cenário internacional, a partir do Pós-Guerra¹⁹, ocorre como uma resposta às violações perpetradas aos seres humanos, por regimes totalitários, no âmbito da Segunda Grande Guerra²⁰. Como afirmam Poole et al (2007, p. 77):

Quando os primeiros relatos das atrocidades alemãs começaram a ser divulgados, os direitos humanos e os planos de uma nova ordem mundial ganharam proeminência nos objetivos de guerra dos Aliados. Um momento decisivo foi a mensagem 'Quatro Liberdades' do presidente Franklin D. Roosevelt dirigida ao Congresso (janeiro de 1941). As Quatro

¹⁸ Afirma-se a existência de um movimento contemporâneo relativo aos direitos humanos a partir da Carta de São Francisco, em 1945. Vários elementos distinguem esta fase, iniciada nesta data, da fase anterior: progressiva universalização dos direitos humanos no plano normativo, com a formulação e proliferação de instrumentos internacionais voltados para a proteção desses direitos; ampliação da discussão sobre os direitos humanos, com a inserção de novos temas, discussão anteriormente restrita a alguns campos, tais como Direito Humanitário, proteção do trabalhador, com as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A partir de 1945, amplia-se o âmbito de discussão dos direitos humanos, inclusive, com a especificação de sujeitos titulares desses direitos. Sobre o assunto, consultar o livro de referência de Piovesan (2009).

¹⁹ O processo de internacionalização dos direitos humanos resulta do desenvolvimento do Direito Internacional, iniciado no contexto da Sociedade das Nações ou Liga das Nações (1919), com a defesa dos direitos das minorias. Como uma organização intergovernamental, de caráter permanente, a Liga desempenhou papel de destaque no após Primeira Guerra, mas fracassou no sentido de promover a paz e a segurança internacionais. Em sua vigência, afirmaram-se os sistemas totalitários, responsáveis, em grande medida, pela violação aos direitos humanos no contexto da Segunda Guerra. Assim, com a criação da ONU (1945), presencia-se um novo impulso de desenvolvimento do Direito Internacional, por intermédio, principalmente de seu trabalho legislativo. Registra-se, desse modo, o fim de um período no qual o Direito Internacional tem por objeto prioritário regular relações entre Estados. Nas palavras de Piovesan (2009, p. 116-117), antes de 1945, "(...) o Direito Internacional era, salvo raras exceções, confinado a regular relações entre Estados, no âmbito estritamente governamental". Com a ONU, presencia-se a consolidação da atuação das organizações internacionais em variados setores das relações internacionais, sobretudo no campo dos direitos humanos. Sobre o assunto, ver, também: Poole *et al* (2007); Ramos (2002).

²⁰ Sobre as violações aos direitos humanos cometidas por Estados, sobretudo nazistas, no contexto da Segunda Grande Guerra, consultar o livro de referência de Bauman (1998).

Liberdades eram a liberdade de expressão, a liberdade de religião, a liberdade de viver a salvo das necessidades materiais e a liberdade de viver sem medo.

Assim, a compreensão da problemática dos direitos humanos, na contemporaneidade, requer situá-la no âmbito do período histórico do Pós-Segunda Guerra, período este que presencia a criação e o fortalecimento das organizações internacionais, de caráter universal e regional, e a ampliação das funções desempenhadas por esses entes jurídicos, sobretudo no campo da produção normativa relativa aos direitos humanos, alargamento este jamais visto nos períodos históricos anteriores ao término do segundo grande conflito mundial do século XX²¹.

A partir do Pós-Guerra, verifica-se, pois, uma crescente atuação das organizações internacionais, fundamentada no objetivo de reforço da cooperação internacional entre Estados soberanos, com vistas à prevenção das violações aos direitos humanos e à manutenção e consolidação da paz e da segurança internacionais. A consecução desse objetivo fundamental de cooperação, na sociedade contemporânea, não se efetiva tão somente com a celebração de acordos de vontade entre dois Estados. Não obstante a presença marcante desses acordos bilaterais, pela crescente complexidade das relações internacionais, caracterizadas por conflitos de toda ordem, com motivações de caráter cultural, religioso, social, político, entre outras, a concretização da paz e da segurança internacionais requer o redimensionamento das relações entre os Estados, por intermédio da potencialização dessas relações, com a criação de entes jurídicos - as chamadas organizações internacionais. Tais organizações expressam a vontade dos Estados que as constituem, sem que a atuação destes se confunda, juridicamente, com a atuação daquelas organizações, pois um ente novo é criado, pela conjunção de vontades entre os Estados.

²¹ Comparato (2005) identifica este processo de internacionalização dos direitos humanos, tendo início a partir da segunda metade do século XIX e terminando com a criação da ONU, em 1945. Nessa primeira fase, a discussão acerca dos direitos humanos se concentra nas temáticas relativas ao Direito Humanitário, à luta contra a escravidão e à proteção dos direitos do trabalhador assalariado. A Convenção de Genebra de 1864, a partir da qual se funda, em 1880, a Comissão Internacional da Cruz Vermelha; o Ato Geral da Conferência de Bruxelas, de 1890, no qual se estabelecem as primeiras regras interestatais de repressão ao tráfico de escravos; as Convenções da OIT, criada em 1919, voltadas para a proteção do trabalho assalariado, constituem os avanços presenciados no campo dos direitos humanos nessa fase. De fato, com a criação da ONU, há uma intensificação do processo de internacionalização dos direitos humanos, com uma produção normativa notável, resultado do trabalho legislativo dessa organização.

Assim, como afirma Cançado Trindade (2003), a crescente atuação das organizações internacionais constitui um dos fatores mais marcantes no processo de desenvolvimento do Direito Internacional contemporâneo. Configura-se, portanto, um estágio superior de cooperação internacional, incrementado pela conjunção de interesses entre três ou mais Estados da comunidade internacional, com o objetivo de alcançar fins comuns.

A passagem do bilateralismo para o multilateralismo, como uma das características fundamentais das relações internacionais contemporâneas, sobressaindo-se o papel de destaque de organizações dessa abrangência, constitui o traço marcante das relações entre os Estados, relações reconfiguradas no contexto dos processos de globalização. Como afirma Seitenfus, “o século XX é a era das organizações internacionais e trouxe métodos diferentes que ocasionaram uma revolução nas relações interestatais” (2005, p. 50).

A constituição da comunidade internacional requer um mínimo de vontade de convivência, o que é incrementado por intermédio do fortalecimento das organizações supraestatais. Esse fortalecimento não leva à extinção das funções e tarefas das entidades estatais. Pelo contrário, através dessas organizações, o papel do Estado é redimensionado, ampliado e fortalecido, pois que essas instituições são organizações intergovernamentais, conforme definição acertada nas Convenções de Viena de 1969 e de 1986²². Assim, essas organizações são constituídas por Estados soberanos, os quais concordam em estabelecer uma cooperação com vistas à garantia da paz e da

²² A Convenção de Viena de 1969 resulta da necessidade de disciplinar a constituição dos tratados internacionais. Conhecida como a Lei dos Tratados, volta-se para a regulação dos tratados celebrados entre Estados, não abrangendo aqueles realizados entre organizações internacionais. Estes últimos passam a ser objeto de regulação com a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, celebrada em 1986. Na primeira Convenção, o tratado é considerado como um acordo internacional estabelecido, exclusivamente, entre Estados. Aqui não se focalizam os tratados multilaterais, aqueles em que participam, na condição de parte contratante, as organizações internacionais. A celebração de acordos internacionais por estas últimas constitui objeto de regulação na Convenção de Viena de 1986. Rompe-se, assim, com a noção tradicional de que somente os Estados podem celebrar tratados, ampliando-se essa condição para as organizações internacionais, pois estas, também, são consideradas como sujeitos de Direito Internacional. Não obstante a primeira Convenção focalizar tratados celebrados entre Estados, mesmo após a Corte Internacional de Justiça (CIJ) estipular, em 1949, no parecer sobre as Reparações de Danos, a personalidade jurídica, no plano internacional, das organizações, no caso a ONU, o artigo 3 da referida Convenção ressalva que a exclusão das organizações das disposições do citado instrumento não prejudica a validade jurídica de acordos internacionais celebrados entre Estados e outros sujeitos do direito internacional e a incidência das regras da Convenção de 1969 a esses acordos. Sobre a matéria, consultar: Cançado Trindade (2006); Piovesan (2009).

segurança, propósito este que não seria possível sem essa conjunção de vontades.

Alguns elementos são essenciais na constituição de tais organizações (CANÇADO TRINDADE, 2003; SEITENFUS, 2005). Esse processo pressupõe um acordo entre Estados soberanos conforme as regras do Direito Internacional. Portanto, os membros são os Estados – membros originários, os Estados fundadores; os demais, membros ordinários ou associados - consistindo numa organização interestatal, criada com fins específicos de cooperação em diferentes campos da ordem internacional.

Os Estados, ao manterem suas prerrogativas tradicionais de exercício do poder, concordaram em criar mecanismos multilaterais dotados de instrumentos capazes de atuar nos mais diversos campos, inclusive de forma preventiva, como, por exemplo, quando se trata da manutenção da paz e da segurança internacionais (SEITENFUS, 2005, p. 31).

Portanto, o acordo internacional, baseado no livre consentimento dos Estados contratantes, na criação de uma organização internacional, constitui um tratado. Toda e qualquer organização internacional tem por referência um tratado, que equivale, também, a sua constituição e dispõe sobre os seus propósitos, funções e tarefas. A organização detém personalidade jurídica própria, que garante a sua atuação, no cenário internacional, de maneira distinta da de seus membros, independentemente dos Estados, considerados individualmente.

Os Estados, ao constituírem organizações internacionais, têm como referência a realização de certos propósitos, os quais não seriam efetivados sem o reforço da cooperação interestatal. Assim, as organizações internacionais assumem determinados propósitos e tarefas voltados para o fortalecimento da cooperação internacional entre os Estados, objetivos e funções a serem efetivados no decorrer de seu desempenho no âmbito da comunidade internacional.

Para a efetivação de seus propósitos, são estabelecidos órgãos permanentes, pois as organizações internacionais, ao serem criadas por Estados, têm por pressuposto a sua permanência por tempo indeterminado, mesmo que possam ser extintas por vontade mesma dos seus membros. Não

há, portanto, a determinação de um limite temporal no ato constitutivo das organizações internacionais. Seus órgãos são dotados de um *corpus* funcional e de uma estrutura própria, organizados para a realização de suas finalidades.

Os Estados-membros de uma organização internacional constituem-se em titulares de direitos e obrigações em vista dos propósitos e tarefas assumidos coletivamente. Nesse processo, a soberania dos Estados é redimensionada, em maior ou menor grau, a depender dos objetivos de cooperação acordados entre os Estados no ato constitutivo das organizações internacionais.

Uma questão que se coloca, diz respeito ao motivo pelo qual os Estados constituem organizações internacionais, fato este que afeta a sua soberania. Como afirma Alves (2007), os Estados, ao aderirem às disposições de determinados documentos, sobretudo os de direitos humanos, elaborados a partir das negociações travadas no contexto de organizações supraestatais, buscam alcançar legitimidade no âmbito internacional. Assim, essas organizações se constituem como um espaço, por excelência, de negociações e acordos realizados por representantes dos Estados soberanos.

Nessa ótica, a cooperação interestatal pode ser realizada via organizações de cooperação e de integração. Nas primeiras, a estrutura da comunidade internacional, constituída por Estados soberanos, se mantém com poucas alterações. Por sua vez, nas organizações de integração, há uma maior aproximação dos Estados que compõem essas organizações, as quais exercem, em nome dos entes estatais, determinadas funções delegadas.

A existência de uma organização internacional indica a manifestação da vontade dos Estados-membros, objetivando a consecução de interesses comuns e a conjunção de interesses, muitas das vezes, divergentes em prol do fortalecimento da cooperação internacional. Os interesses, propósitos e tarefas são acordados por intermédio de um tratado, o qual tem dupla natureza jurídica. Por um lado, o tratado, sob o prisma formal, apresenta as características próprias de um acordo. Materialmente, constitui-se, a um só tempo, como um tratado e uma Constituição, a qual regula a estrutura e o funcionamento da organização.

Portanto, sob o prisma jurídico, os tratados consistem em acordos internacionais que obrigam e vinculam tão somente as partes contratantes às

disposições acertadas entre os Estados. Trata-se de uma fonte do Direito internacional, juntamente com o costume internacional, os princípios gerais de direito, as decisões judiciais e a doutrina. Assim, comenta Piovesan:

(...) os tratados internacionais só se aplicam aos Estados-partes, ou seja aos Estados que expressamente consentiram em sua adoção. Os tratados não podem criar obrigações para os Estados que neles não consentiram, ao menos que preceitos constantes do tratado tenham sido incorporados pelo costume internacional. Consagra-se (...) o princípio da boa-fé, pelo qual cabe ao Estado conferir plena observância ao tratado de que é parte, na medida em que, no livre exercício de sua soberania, o Estado contraiu obrigações jurídicas no plano internacional (2009, p. 45).

A manifestação da vontade dos membros é acertada pela formalização jurídica obtida por intermédio da assinatura de um tratado, seguida de sua ratificação, a qual consiste no “(...) ato internacional (...) pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado²³” (CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS, art. 2, b, 1969).

No tratado constitutivo, são estabelecidos os direitos e as obrigações dos Estados-membros com as organizações internacionais e, em algumas situações, entre os próprios Estados-membros. Nesse instrumento, também, são regulados a organização e o funcionamento dos organismos, bem como os direitos e deveres dos Estados em suas relações recíprocas.

Conforme o entendimento regulado na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, Convenção esta que reconhece o papel fundamental dos tratados no desenvolvimento das relações internacionais, um tratado é definido como “(...) um acordo internacional concluído por escrito entre **Estados** (grifo nosso) e regido pelo Direito Internacional (...)” (art. 2º). A mesma Convenção, na parte dedicada à definição das expressões empregadas (art. 2º), ressalta que organização internacional significa uma organização intergovernamental.

Tendo como referência os elementos supracitados, a organização internacional é definida como uma:

²³ Na Convenção de Viena de 1986, essa definição é reiterada e ampliada, com o propósito de incluir as organizações internacionais.

(...) associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente e uma personalidade jurídica distinta dos Estados que a compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros (SEITENFUS, 2005, p. 33).

Existem, no cenário internacional, organizações de vários tipos, os quais retratam uma diversidade de natureza, propósitos, funções, composição e poderes. De fato, essas organizações são classificadas tomando-se como referência os requisitos aludidos acima e assim especificados: natureza de seus propósitos, atividades e resultados; funções assumidas por essas organizações; poderes ou estrutura decisórias que possuem; composição (IDEM).

Pelo requisito natureza das organizações internacionais, estas se subdividem em organizações de cooperação política e de cooperação técnica. Assim, nas instituições cuja marca fundamental consiste na cooperação política, é realçado o caráter político-diplomático das atividades desenvolvidas e o objetivo primeiro de sua atuação se constitui na manutenção da paz e da segurança internacionais. As organizações podem ter um caráter universal ou regional no desempenho de suas atividades, cuja característica principal é a ação preventiva. São referências de organizações internacionais de natureza política a ONU, a Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outras. Por sua vez, nas organizações de cooperação técnica, as chamadas organizações especializadas, sua atuação se concentra no reforço da cooperação nos mais variados campos da vida social, tais como saúde, educação, trabalho, comércio, com a finalidade de resolução de problemas com vistas ao desenvolvimento desses diferentes âmbitos. A Organização Mundial de Saúde (OMS), a OIT e a UNESCO constituem exemplos de organizações especializadas.

Segundo as funções, acordadas entre os Estados-membros, no ato constitutivo das organizações internacionais, estas podem receber ou não delegação de competência ou de poderes dos Estados-membros. Assim, emergem as organizações internacionais de concertação, com o objetivo de aproximar posições dos países-membros de tais organismos. Constituem

casos típicos, por exemplo, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Conselho da Europa, instituições cuja atuação se concentra na diplomacia.

Há instituições cuja atuação focaliza a congregação de esforços na perspectiva de adoção de padrões de comportamento comuns entre seus membros, em áreas de reconhecida relevância social e política e de impacto no cenário internacional, tais como direitos humanos, condições de trabalho, entre outras. A existência de uma organização internacional pode se vincular a operações específicas, como soluções de determinadas crises com repercussão internacional. Outras vinculam a sua atuação à prestação de serviços nas áreas financeira e do desenvolvimento, como é o caso do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Quanto à composição, as organizações internacionais podem ser constituídas segundo o critério da proximidade geográfica e o alcance de sua atuação. Assim, existem as organizações de caráter universal, subdivididas em instituições que assumem, em seus atos constitutivos, objetivos amplos, voltados para a manutenção da paz e da segurança internacionais, como é o caso da ONU. E aquelas voltadas para a cooperação técnica, as denominadas agências especializadas, representadas pela OMS, OIT, UNESCO, entre outras. Por sua vez, as organizações regionais detêm uma esfera de atuação mais restrita e seus objetivos, propósitos e tarefas focalizam problemáticas relativas a uma determinada área geográfica. A OEA constitui exemplo típico dessas organizações.

Quanto à estrutura do poder, a qual se refere ao compartilhamento do poder entre os Estados-membros da organização, interferindo, assim, no processo decisório nas discussões sobre questões relevantes no cenário internacional, existem determinadas regras que orientam a tomada das decisões no âmbito das organizações. Pela regra da unanimidade e consenso, ainda presente nos processos decisórios de alguns organismos como, por exemplo, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), as questões são decididas pela maioria, vinculando também os derrotados, aqueles que não votaram a favor de uma dada questão. Há, também, a regra da unanimidade fracionada, por intermédio da qual são realizados acordos parciais, vinculando,

apenas, os Estados que votaram favoravelmente àquela decisão, não vinculando os demais Estados da organização que votaram contrariamente àquela decisão. Pela regra da unanimidade limitada, praticada no âmbito das decisões votadas no Conselho de Segurança da ONU, cujos membros permanentes detêm o poder de veto, a ausência de um dos membros ou sua abstenção não impossibilita a obtenção da unanimidade na decisão de uma questão. Por sua vez, pela regra da unanimidade formal, objetiva-se impedir a paralisia nas situações em que há a abstenção reiterada de alguns Estados-membros da organização, assegurando-se o processo de tomada de decisão.

O sistema de decisão nas organizações internacionais ainda pode ser estabelecido pela regra da maioria, a qual se subdivide em maioria quantitativa, maioria qualitativa ou mista. Pela maioria quantitativa, as decisões são tomadas considerando-se cada Estado-membro como detentor de um voto. Assim, são estipulados diversos quóruns no processo de votação, a depender do que foi acordado nos atos constitutivos das organizações, para a tomada das decisões. Pela maioria simples, exige-se, apenas, 50% mais um dos Estados-membros. Maioria qualificada, quando a exigência é de dois terços ou três quartos.

Por sua vez, pela maioria qualitativa, os Estados-membros são diferenciados segundo critérios estabelecidos nos atos constitutivos das organizações, critérios estes que podem ser Produto Interno Bruto (PIB), população, quantidade de investimentos, entre outros. Consiste no voto ponderado, em que, a cada Estado-membro, é atribuído um coeficiente diferenciado. Por exemplo, nos processos de tomada de decisão nos organismos de financiamento, tais como BIRD e FMI, considera-se o voto ponderado segundo as cotas de participação de cada Estado-membro. Pelo sistema misto, exige-se maioria quantitativa e qualitativa. É o que ocorre no processo de votação no Conselho de Segurança da ONU, onde se exige dois terços dos votos dos Estados-membros, além de que, nesses dois terços, não haja voto contrário dos cinco membros permanentes, sendo admitida a abstenção.

Percebe-se, no contexto do século XX, sobretudo a partir do Pós-Guerra, a presença crescente e determinante das organizações internacionais na discussão de questões relevantes, bem como a existência de um trabalho

legislativo produtivo nas mais variadas matérias, sobretudo no campo dos direitos humanos. De fato, não dá mais para discutir questões de relevância global sem a referência a essas instituições, que têm, cada vez mais, desempenhado um papel de protagonistas, em cujo âmbito são discutidas matérias e questões e celebrados acordos que orientam o rumo das relações internacionais na sociedade contemporânea.

3.1 COMPETÊNCIA NORMATIVA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Uma questão relevante, quando se trata de discutir a atuação das organizações internacionais, no tratamento da matéria “direitos humanos”, diz respeito a sua competência normativa. Integra o conjunto das atividades desses organismos a produção de documentos, uns dotados de maior peso jurídico, ao passo que outros, não obstante serem desprovidos de força normativa, constituem referência nas relações entre os Estados e entre estes e as organizações internacionais.

Em relação aos direitos humanos, a produção de documentos e de instrumentos jurídicos de toda ordem (tratados, convenções, pactos, entre outros) tem sido fértil e caracterizada por uma amplitude de temas, antes não considerados no processo de afirmação histórica dos direitos humanos; e por um processo marcado pela generalização das temáticas discutidas (direitos civis, políticos, sociais, culturais) e pela especificação dos sujeitos titulares de direitos (criança, índios, pessoas com necessidades especiais, mulheres, negros, entre outros).

Assim, o estudo da problemática relativa aos direitos humanos, no contexto da sociedade contemporânea, requer a consideração da atuação das organizações internacionais na produção de um acervo normativo sobre a matéria. É no desempenho da competência normativa das organizações, de que resulta a elaboração de uma diversidade de atos internacionais, tais como tratados, convenções, acordos, que é constituído um repertório de normas, responsável pela regulação das relações estatais no tocante à proteção dos direitos humanos, resultando no desenvolvimento frutífero do Direito Internacional contemporâneo.

Ao constituir tema de legítimo interesse internacional, os direitos humanos transcendem e extrapolam o domínio reservado do Estado ou a competência nacional exclusiva. São criados parâmetros globais de ação estatal, que compõem um código comum de ação, ao qual os Estados devem se conformar, no que diz respeito à promoção e proteção dos direitos humanos. Consolida-se o movimento do 'Direito Internacional dos Direitos Humanos', que (...) tem humanizado o Direito Internacional contemporâneo e internacionalizado os direitos humanos (PIOVESAN, 2009, p. 5).

O estudo desse acervo de normas revela o reforço da cooperação internacional entre os Estados a partir do período Pós-Segunda Guerra. Indica, sobretudo, o crescimento da atuação das organizações internacionais na área legislativa, bem como a ampliação das temáticas que constituem objeto dos atos internacionais e a abrangência geográfica na qual incide o processo de tomada de decisão das organizações (BRASIL/MRE, 2008).

Assim, no âmbito do desempenho da competência normativa das organizações, podemos identificar a celebração dos seguintes atos internacionais: tratado; convenção; acordo; ajuste complementar; memorando de entendimento; protocolo²⁴. A celebração desses atos não constitui competência exclusiva das organizações internacionais, podendo ser pactuados nas relações bilaterais entre os Estados.

Convém definir aspectos relevantes desses atos internacionais. Tratados constituem atos bilaterais e multilaterais, dotados de especial relevância e formalizados de maneira solene. O Tratado de Assunção, que institui o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), consiste em exemplo dessa categoria de ato internacional.

Convenção “designa, na prática moderna do Direito Internacional, os atos de caráter multilateral oriundos de conferências internacionais, versando sobre assuntos de interesse geral” (BRASIL/MRE, *Idem*, p. 6). A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, adotada em Viena em 26 de maio de 1969, com vigência a partir de 27 de janeiro de 1980, consiste num exemplo desse ato.

²⁴ Essa tipologia dos atos internacionais foi extraída do documento do Ministério das Relações Exteriores intitulado **Atos Internacionais**: prática diplomática brasileira – manual de procedimentos (2008).

A denominação Acordo abrange diversos tipos de atos internacionais, tais como Acordo-Quadro ou Acordo Básico; Acordo por troca de Notas ou Notas reversais e Acordos de sede (IDEM). O Acordo Básico, também chamado de “guarda-chuva”, explicita um marco amplo de cooperação, necessitando de complementação por intermédio de celebração de instrumentos posteriores, tais como os Ajustes Complementares, os quais implementam os amplos dispositivos do referido acordo no plano concreto. Por meio desses acordos, é estabelecido o arcabouço institucional que norteia a concretização da cooperação.

O Acordo por Troca de Notas focaliza matéria de natureza administrativa, própria da rotina diplomática, podendo estabelecer alterações ou interpretações das cláusulas de atos concluídos, bem como precisar o alcance dessas mesmas cláusulas. Os Acordos de sede constituem “atos celebrados entre um Estado e uma organização internacional que permite a operação administrativa e técnica da representação de entidades intergovernamentais ou escritórios de representação, inclusive no que tange a aspectos de privilégios e imunidades” (IDEM, p. 7).

O Ajuste Complementar tem o escopo de normatizar ato anteriormente formulado, detalhando entendimentos e formas de implementação. O Memorando de Entendimento, ato de forma simples, volta-se para o registro de princípios gerais norteadores das relações entre as partes, sobretudo nos aspectos político, econômico, educacional e científico. E, por último, o Protocolo, ato utilizado com certa freqüência nas relações bilaterais e multilaterais, refere-se a acordos dotados de menor formalidade que os tratados, acordos complementares de um tratado ou acordos que interpretam ato anterior. Designa, também, a conclusão ou a ata final de uma conferência internacional.

Determinados termos que são utilizados na escrita dos atos internacionais, requerem ser precisados. Na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), algumas expressões, empregadas no referido instrumento jurídico são definidas, tais como: ratificação; plenos poderes; reserva; Estado negociador; Estado contratante; parte; terceiro Estado.

Ratificação significa o ato internacional por intermédio do qual um Estado consente em obrigar-se por um tratado ou por outro instrumento jurídico

de caráter internacional. Este consentimento também é denominado de aceitação, aprovação e adesão. Plenos poderes significa a designação de pessoas, por intermédio de um documento expedido pela autoridade competente de um Estado, para representarem o ente estatal no processo de negociação, adoção ou autenticação de um ato internacional, para fins de manifestação da vontade do Estado em obrigar-se pelas disposições contidas nesse ato ou a praticar ações referentes aos atos internacionais. Como se dispõe na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), no art. 7º, “uma pessoa é considerada representante de um Estado para a adoção ou autenticação do texto de um tratado ou para expressar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado se: a) apresentar plenos poderes apropriados (...)”.

Reserva consiste numa declaração unilateral de um Estado, na assinatura, ratificação, aceitação de um ato internacional, objetivando a modificação do efeito jurídico de certas disposições contidas no ato internacional quando da sua aplicação a esse Estado. Nessa ótica, “um Estado pode, ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, formular uma reserva” (IDEM, art. 19), a não ser que se estabeleçam restrições, no próprio instrumento jurídico, quanto a sua concretização. Estado negociador refere-se a um Estado que participa do processo de elaboração de um ato internacional, adotando o seu texto. Estado contratante é aquele Estado que consente em se obrigar pelas disposições de um ato internacional, esteja este em vigor ou não. Parte constitui aquele Estado que consente em se obrigar perante as disposições de um ato internacional em vigor. Terceiro Estado constitui aquele que não é parte num ato internacional (IDEM).

Os atos internacionais, quanto à forma, obedecem a determinados padrões, a saber: título; preâmbulo; consideranda; articulado; fecho e assinatura. O título indica a modalidade do ato internacional (convenção; tratado, entre outros), como também o seu conteúdo, como, por exemplo, “Convenção dos Direitos da Criança” (1989). Pode haver, no título, a indicação do vínculo de subordinação ou complementação entre atos diferentes, mas relacionados.

No preâmbulo, nos tratados que exigem uma forma mais solene, há a indicação das partes que os constituem, tais como Estados e governos

signatários. Nesta parte, ainda se encontram as orientações políticas e ideológicas que norteiam a consecução do referido instrumento jurídico. Na consideranda, expõem-se os motivos e os fundamentos políticos e sociais que levam as partes a estabelecerem o acordo de vontades, expresso no ato internacional. Há, também, a menção aos precedentes histórico-jurídicos do ato celebrado. O articulado consiste no registro dos artigos, cuja apresentação se realiza de forma numérica, das disposições e das cláusulas operativas do ato internacional, onde se inscrevem as obrigações assumidas pelas partes. Engloba, também, as cláusulas de conteúdo material como as de matéria processual.

No fecho, há indicação do local e data da celebração do ato internacional, bem como a indicação das línguas em que foi redigido e autenticado. Na Convenção de Viena (1969), menciona-se a interpretação de tratados autenticados em duas ou mais línguas. Nesse caso, o texto do tratado “(...) faz igualmente fé em cada uma delas, a não ser que o tratado disponha ou as partes concordem que, em caso de divergência, prevaleça um texto determinado” (art. 33, 1). E, por fim, na assinatura, o Presidente da República, o Ministro das Relações Exteriores ou outra autoridade dotada de plenos poderes demonstra o seu consentimento acerca das disposições acordadas no ato internacional.

O conhecimento dos tipos de atos internacionais, dos termos utilizados e da forma de sua escrita contribuem para a efetivação do processo de interpretação dos mesmos, buscando-se, assim, uma aproximação maior com o sentido assumido pelas partes envolvidas na elaboração e celebração dos documentos internacionais de direitos humanos.

CAPÍTULO IV: DO DIREITO À EDUCAÇÃO NOS DOCUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONAIS

4.1 A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

O movimento contemporâneo relativo aos direitos humanos toma impulso decisivo com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 10 de dezembro de 1948, em Paris, pela Assembléia Geral das Nações Unidas²⁵. A partir desse documento, os países ocidentais, os Aliados, vencedores da Segunda Grande Guerra, intitulados de Nações Unidas, estabelecem uma agenda, no cenário internacional, de reconhecimento e de proteção dos direitos humanos. Por intermédio do trabalho legislativo da ONU e da atuação de seus diversos órgãos e das agências especializadas, os direitos humanos passam a ser objeto de preocupação internacional, cuja proteção é assumida como propósito das Nações Unidas, proteção afirmada em sua Carta, instrumento constitutivo da referida organização supranacional.

Na condição de documento-símbolo, “(...) ponto de partida do processo de generalização da proteção internacional dos direitos humanos (...)” (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 28), padrão comum de reconhecimento e de proteção dos direitos humanos (ALVES, 2007), a Declaração representa o registro histórico, político e jurídico da repulsa às violações aos direitos humanos cometidas por Estados totalitários no âmbito da Segunda Grande Guerra. Indica, portanto, a construção de uma nova ordem mundial²⁶, baseada em relações democráticas e pacíficas entre os Estados, ordem que tem por fundamento a proteção dos direitos da pessoa humana.

Essa nova ordem baseia-se, juridicamente, na Carta da ONU, documento que estabelece os propósitos e as diretrizes de atuação das Nações Unidas no cenário internacional. Assim, a Carta consiste numa referência no processo de formulação dos instrumentos internacionais de

²⁵ A DUDH foi adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral da ONU.

²⁶ As “Quatro Liberdades”- liberdade de palavra, liberdade de crença e liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade -, afirmadas pelo Presidente Roosevelt, no discurso “Estado da União”, proferido no Congresso dos Estados Unidos da América, em 6 de janeiro de 1941, constituem a base da nova ordem mundial, a ser liderada pelos Aliados, vencedores da Segunda Grande Guerra. As liberdades supracitadas foram incorporadas ao preâmbulo da DUDH. Sobre a história da formulação da DUDH, consultar: Poole et al (2007).

proteção dos direitos humanos, os quais resultam tanto do trabalho legislativo das Nações Unidas, como de outras organizações de caráter regional, como é o caso da OEA. Esses instrumentos, que possuem natureza e efeitos jurídicos variáveis, são influenciados pelos princípios assumidos na Carta, sendo esta explicitada em vários preâmbulos de instrumentos internacionais de direitos humanos desde a aprovação da Declaração de 1948. Portanto, a compreensão da Declaração requer a sua articulação com os princípios, objeto e propósitos afirmados na Carta de São Francisco.

Na Carta, não estão descritos e catalogados os direitos humanos, tarefa levada a cabo pelo comitê de redação, responsável pela elaboração da DUDH. Diante da lacuna presente nos dispositivos da Carta da ONU, em relação à definição dos direitos humanos a serem objeto de proteção, a Declaração passa a se constituir em fonte de interpretação dos dispositivos acerca dos direitos humanos afirmados na Carta. Configura-se, dessa maneira, uma interação entre as declarações de direitos humanos e os instrumentos constitutivos de organizações internacionais, de caráter universal, como é o caso da ONU, e de abrangência regional, como a OEA (CANÇADO TRINDADE, 1997).

A escrita da Declaração envolveu o trabalho de vários órgãos, antes de sua submissão à Assembleia Geral. Assim, o ECOSOC encaminhou a sua subseção, a Comissão de Direitos Humanos (CDH), sob a liderança de Eleanor Roosevelt, o trabalho de escrita de uma declaração internacional, pois o plano geral era de elaboração de uma Carta Internacional de Direitos Humanos, na qual a DUDH seria uma parte, considerada mais como uma declaração de princípios, no estilo de preâmbulo, complementada por disposições substantivas, constantes nos instrumentos obrigatórios, tais como o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o de Direitos Cívicos e Políticos, ambos de 1966.

A CDH encarregou o comitê de redação - composto por representantes da Austrália, China, Chile, Filipinas, França, Iugoslávia, Líbano, Reino Unido, a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguai - de elaboração de um esboço da Declaração para ser submetido ao ECOSOC. Este encaminhou a proposta à Assembleia Geral, órgão legislativo principal da ONU, onde cada membro tem direito a voto, com peso igual (ALVES, 2007).

No processo de escrita da Declaração, a UNESCO desempenhou papel relevante (CANÇADO TRINDADE, 1997; POOLE ET AL, 2007). Ao examinar os principais problemas teóricos relativos à formulação da Declaração, esta agência especializada da ONU explicitou questões referentes às relações entre liberdades individuais e responsabilidades coletivas, questões que perpassam a problemática dos direitos humanos na contemporaneidade²⁷, interferindo no seu processo de reconhecimento.

A Declaração, elaborada em menos de dois anos, nas três primeiras sessões da CDH, foi aprovada na primeira sessão da Assembléia Geral a que foi submetida (a III Assembléia Geral das Nações Unidas). Dos 58 Estados-membros, 48 votaram a favor, nenhum contra, 8 se abstiveram²⁸ e 2 se ausentaram da ocasião (RANGEL, 2005). Portanto, a relevância desse documento não advém do quantitativo dos Estados que a aprovaram, mas, sobretudo, do fato de que representa a formulação jurídica da noção de direitos inerentes à pessoa humana - afirmada, mas não detalhada na Carta da ONU - formulação alçada ao plano internacional a partir da aprovação da DUDH (CANÇADO TRINDADE, 1997). Na qualidade de "(...) primeira expressão dos direitos humanos de forma abrangente em escala internacional" (POOLE ET AL, 2007, p. 91) a DUDH, definitivamente, coloca o ser humano no cerne do debate político internacional, reconhecendo que a proteção dos direitos humanos se constitui em preocupação dos Estados, independentemente da condição desfrutada pelo ser humano (nacional ou estrangeiro; rico ou pobre).

Uma questão recorrente, na doutrina, consiste na natureza jurídica da Declaração. Comumente, na prática internacional, as declarações não apresentam força jurídica obrigatória, característica atribuída aos tratados, convenções e pactos. Entretanto, Alves (2007) chama a atenção para a peculiaridade da DUDH. Pelo fato de conter referência explícita, em seu preâmbulo, às disposições da Carta da ONU, esta última, de caráter obrigatório, e pela existência do fenômeno da conversão da Declaração em norma consuetudinária, tais características não autorizam a afirmação da

²⁷ Sobre a matéria, consultar o documento: **Los Derechos del Hombre** – estudios y comentarios en torno a la nueva declaración universal, reunidos por la UNESCO. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1949, apêndice I, p. 227-232.

²⁸ Abstenções da África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchécoslováquia, Ucrânia e União Soviética.

DUDH como meramente uma declaração de princípios, sem quaisquer elementos coativos e obrigatórios.

(...) o que se verifica na prática é a invocação generalizada da Declaração Universal como regra dotada de *jus cogens*, invocação que não tem sido contestada sequer pelos Estados mais acusados de violações de seus dispositivos (IDEM, p. 48).

Aprovada sob a forma de uma resolução não-impositiva da Assembléia Geral, a Declaração não possui força vinculante. Contudo, na mesma lógica de Alves (IDEM), Poole et al (2007) reconhecem a existência de elementos coativos, tanto interna como externamente, na DUDH. No plano interno, distingue-se, na Declaração, preâmbulo e artigos, muitos desses se constituindo em obrigações, a base dos artigos obrigatórios dos Pactos de 1966. Externamente, a DUDH consiste numa grande referência no direito internacional, influenciando a produção normativa sobre a matéria, constituindo-se em referência explícita em diversos instrumentos internacionais que a sucedem. O impacto da DUDH ainda foi mais considerável pela demora no processo de aprovação dos Pactos – um lapso de tempo de 18 anos –, pactos que são considerados, pela doutrina, como vinculantes e obrigatórios. Entretanto, o tempo prolongado para a aprovação dos referidos Pactos:

(...) contribuiu para florescer a tese de que alguns dos princípios da Declaração cedo se afiguravam como parte do direito internacional consuetudinário, ou como expressão dos princípios gerais do direito, invocados em processos nacionais e internacionais (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 38).

Este último autor examina o valor jurídico e o alcance da Declaração Universal. Para ele, a DUDH consiste num instrumento decisivo, ao servir como modelo e ponto de partida para o processo de generalização da proteção internacional relativa aos direitos humanos. Processo de generalização marcado pela proteção do ser humano, não mais restrita a determinadas condições ou a setores delimitados, como no caso da proteção dos trabalhadores sob a égide das primeiras convenções da OIT. Nesse processo, presencia-se a proliferação de diversos tratados sobre a matéria, em que a

DUDH se constitui numa referência explícita, sendo citada literalmente nos preâmbulos de diversas convenções²⁹.

A Declaração Universal afigura-se, assim, como a fonte de inspiração e um ponto de irradiação e convergência dos instrumentos sobre direitos humanos em níveis tanto global quanto regional. Este fenômeno vem a sugerir que os instrumentos globais e regionais sobre direitos humanos, inspirados e derivados de fonte comum, se complementam (...) (IDEM, p.43).

Portanto, o valor jurídico da DUDH não pode ser minimizado. A interação interpretativa entre a Declaração e a Carta da ONU e outros instrumentos constitutivos de organizações internacionais e de base convencional, além de sua incorporação nos ordenamentos jurídicos estatais, indica a posição de destaque da DUDH no sistema normativo internacional e nacional relativo aos direitos humanos.

Nesse âmbito, os direitos humanos, afirmados na Declaração, são objeto de várias propostas de classificação. Uma dessas propostas consiste na classificação realizada por Donnelly (1986). De acordo com a mesma, os direitos em tela são classificados em direitos pessoais; direitos judiciais; liberdades civis; direitos de subsistência; direitos econômicos; direitos sociais e culturais; direitos políticos.

Integram os direitos pessoais (arts. 2º a 7º e 15): o direito à vida; à nacionalidade; ao reconhecimento da personalidade jurídica; à igualdade de proteção perante a lei; à proteção contra tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; à proteção contra a discriminação racial, étnica, sexual ou religiosa (IDEM).

Os direitos judiciais (arts. 8º a 12) referem-se: ao acesso a remédios por violações de direitos reconhecidos em lei; à presunção da inocência; à garantia de um processo público, imparcial, dirigido por um tribunal competente e independente; à irretroatividade das leis penais; à proteção contra prisões ou

²⁹ Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979); Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

exílios arbitrários; à proteção contra ingerências na privacidade, na família, no domicílio, na correspondência, na reputação (IDEM).

As liberdades civis (art. 13 e arts. 18 a 20) consistem nas liberdades de: circular livremente no território de um Estado; de pensamento; de consciência; de religião; de reunião e associação pacíficas (IDEM).

Os direitos de subsistência (art. 25) referem-se aos direitos à alimentação e a um padrão de vida adequado; à saúde e ao bem-estar próprio e da família (IDEM).

Integram os direitos econômicos (arts. 22 a 26): o direito ao trabalho, com remuneração equitativa e condições adequadas; à associação sindical; ao descanso e ao lazer (IDEM). Nesta classificação, o autor exclui o direito à propriedade, regulado no artigo 17 da Declaração Universal.

Os direitos sociais e culturais (arts. 26 a 28) são constituídos pelos direitos à educação; à participação livre na vida cultural da comunidade e nos resultados do progresso científico (IDEM).

Os direitos políticos (art. 21) referem-se: à participação livre no governo, por intermédio de representantes eleitos; ao acesso, em condições de igualdade, às funções públicas (IDEM).

Os direitos humanos, reconhecidos na Declaração, ainda podem ser relacionados em dois grupos: os direitos civis e políticos (arts. 3º a 21) e os direitos econômicos, sociais e culturais (arts. 22 a 28) (ALVES, 2007). Esta categorização é largamente utilizada na doutrina e na jurisprudência internacionais de direitos humanos.

Distinguem-se, na DUDH, o preâmbulo, no qual se encontram as motivações políticas, consistindo na base da Declaração, e trinta artigos. Nestes, são objeto de regulação os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Adota-se a concepção de que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos (DUDH, art. 1), afirmando-se a perspectiva de que os direitos humanos consistem em direito de todos, sem distinção alguma (IDEM, art. 2).

Em relação à matéria 'educação', esta é discutida, inicialmente, no preâmbulo. Nesta parte, destaca-se que "el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad" (IDEM, PREÂMBULO). Assim, explicita-se, mais

uma vez³⁰, a referência às atrocidades cometidas aos seres humanos no contexto da Segunda Grande Guerra. Relaciona-se a ocorrência de violações aos direitos humanos à ausência de conhecimento sobre esses direitos. A Declaração, portanto, confere à educação um papel relevante na construção de uma nova ordem internacional, pautada no respeito aos direitos humanos. Assim, exige-se um trabalho educativo voltado para a conscientização sobre os direitos da pessoa humana, evitando-se a ocorrência de outros atos de barbárie, tais como aqueles ocorridos no supracitado conflito mundial.

Reconhece-se, no preâmbulo da Declaração, que “una concepción común de estos derechos y libertades (...)” (DUDH) assume relevância fundamental para que os Estados, em cooperação com as Nações Unidas, cumpram com o compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo aos direitos humanos. Assim, o conhecimento e a conscientização sobre os direitos humanos são colocados, reiteradamente, como uma forma de prevenção de novas violações a esses direitos.

Com base nessa compreensão, a Assembléia Geral da ONU proclama a DUDH, como um ideal comum, uma fonte de inspiração para que as nações promovam, por intermédio do ensino e da educação, o respeito aos direitos humanos (IDEM). A noção de ensino remete às atividades realizadas na escola, no âmbito formal. Por sua vez, a educação compreendida como uma prática social, que se realiza além do espaço escolar, abrange as práticas culturais, dos movimentos sociais, o trabalho, entre outras³¹.

O direito à educação encontra-se regulado, na Declaração, no artigo 26:

1. toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el

³⁰ A primeira referência explícita encontra-se na Carta das Nações Unidas.

³¹ Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, em seu artigo 1º, afirma-se uma concepção ampla de educação, sendo esta compreendida como uma prática social que extrapola os ‘muros’ da escola, não obstante a referida Lei regular as práticas que se desenvolvem, predominantemente, em espaços escolares.

fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerância y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

A educação é afirmada como um direito de todos. Segue-se, assim, a perspectiva assumida pelas Nações Unidas de que os direitos humanos são para todos, sem distinção de raça, etnia, sexo, idioma, religião, opinião política, nacionalidade, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição (CARTA DA ONU, art. 1; DUDH, art. 2).

No ordenamento jurídico nacional brasileiro, a concepção de que a educação é um direito de todos, é reiterada:

a educação , direito de todos e dever do Estado e da família³², 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 (CF/88, art. 205).

Não obstante a afirmação da concepção de educação como um direito de todos, reconhece-se, de forma restrita, o princípio da gratuidade. Este princípio deve nortear toda a educação, mas estabelece-se que essa gratuidade deve ser concretizada pelo menos na instrução elementar e fundamental.

No ordenamento jurídico nacional, há uma especificidade. A gratuidade é reconhecida como um princípio, de hierarquia constitucional, que deve nortear toda a educação pública. Consiste, como afirma o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Ricardo Lewandowski, em parecer de 2008, em núcleo axiológico do sistema de ensino brasileiro. Portanto, não se restringe a uma etapa da educação, devendo estar presente na educação básica e superior. É o que se afirma na CF, art. 206, IV: “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) IV- gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais (...)”.

³² Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), essa relação se inverte, passando a educação a se constituir, primeiramente, em dever da família (art. 2º).

A afirmação da obrigatoriedade é enfática na Declaração de 1948, referindo-se à instrução elementar. No caso brasileiro, a obrigatoriedade incide no ensino fundamental, este compreendido como obrigatório e gratuito (CF, art. 208, I). O acesso ao ensino obrigatório e gratuito constitui direito público subjetivo e o seu não-oferecimento ou sua oferta irregular por parte do Estado implica em responsabilidade da autoridade competente (IDEM, art. 208, §§ 1º e 2º).

O ensino profissionalizante, na DUDH, deverá ser generalizado. No caso brasileiro, essa modalidade de ensino não é contemplada no art. 208 da CF, artigo que regula o dever do Estado em relação à educação. Na LDB/96, no Capítulo III, é feita referência à educação profissional, que deve ser oferecida de forma integrada às diferentes formas de educação e visa ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva (art. 39).

Na DUDH, o acesso aos estudos superiores é possibilitado, de forma igual, a todos, orientando-se pelo mérito individual. Na CF/88, o acesso aos níveis mais elevados de ensino pauta-se na capacidade individual. Reitera-se a concepção de educação superior como um direito de todos, cujo acesso depende da capacidade do indivíduo. Retira-se, assim, a responsabilidade do Estado de garantir o acesso aos estudos superiores, colocando essa responsabilidade para o indivíduo.

Na Declaração, também, são colocados os objetivos da educação. Esta deverá promover o desenvolvimento da personalidade humana. Tendo por referência os propósitos das Nações Unidas, a educação deve fortalecer o respeito aos direitos humanos e colaborar nas atividades da ONU em prol da manutenção da paz. Aos pais cabe a escolha do tipo de educação para os seus filhos, colocando-se para a família a responsabilidade de participar do processo educativo.

Percebe-se que o reconhecimento do direito à educação na DUDH se dá de forma ampla, abarcando várias etapas e níveis de educação. Entretanto, esse reconhecimento não ocorre de maneira igual, restringindo-se a garantia desse direito aos níveis elementares, deixando a responsabilidade de acesso aos níveis superiores para o indivíduo, com base no critério da capacidade.

A educação, nesse documento, assume papel fundamental no desenvolvimento dos propósitos das Nações Unidas: promoção do respeito aos

direitos humanos, por meio de um trabalho educativo de conhecimento e de conscientização; atividades em prol da manutenção da paz e da segurança internacionais, por intermédio, inclusive, da cooperação de caráter científico e educacional, liderada pela UNESCO.

A afirmação do direito à educação na DUDH, mesmo não se constituindo em obrigações de caráter convencional para os Estados, influencia, como visto, a regulação desse direito nos ordenamentos jurídicos nacionais. Questões referentes à gratuidade, obrigatoriedade, colocadas na Declaração, repercutem na configuração do dever do Estado em matéria educacional. No caso brasileiro, não obstante a obrigatoriedade se restringir ao nível do ensino fundamental, como na DUDH, o princípio da gratuidade constitui a referência fundamental do sistema de ensino brasileiro, abarcando todas as etapas do percurso educacional em estabelecimentos oficiais.

4.2 O PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

A atualização da DUDH realiza-se por intermédio da elaboração de novos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, tais como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto de Direitos Civis e Políticos, aprovados pela Assembléia Geral da ONU em 16 de dezembro de 1966. A decisão da Assembléia das Nações Unidas, em 1951, de elaborar dois Pactos, ao invés de um, indica a tensão, presente à época, entre duas teses existentes acerca da aplicabilidade entre os diferentes conjuntos de direitos humanos, como também a ocorrência de conflitos de caráter ideológico - que influenciaram os trabalhos preparatórios dos referidos Pactos - conflitos liderados pelos dois blocos político-econômicos da Guerra Fria: o bloco capitalista, encabeçado pelos Estados Unidos da América, e o bloco comunista, sob a liderança da, então, União Soviética (CANÇADO TRINDADE, 1997).

No contexto de formulação dos Pactos de 1966, vigorava a perspectiva de que os direitos civis e políticos eram dotados de aplicabilidade imediata, restando aos Estados, no tocante à efetivação desses direitos, obrigações de cunho negativo. Ou seja, esses direitos, para serem aplicados, exigiam,

apenas, a abstenção, por parte do Estado, deixando uma margem de liberdade de atuação individual para a concretização dos direitos civis e políticos. Por sua vez, os direitos econômicos, sociais e culturais eram compreendidos como direitos passíveis de aplicação, apenas, progressiva, requerendo, para a sua efetivação, a prestação estatal positiva (IDEM).

Entretanto, essa dicotomia quanto à aplicabilidade dos direitos humanos, ainda na época dos trabalhos preparatórios, não se apresentava de forma absoluta. Conforme Cançado Trindade (IDEM), o Pacto de Direitos Civis e Políticos prevê a possibilidade de aplicação progressiva de tais direitos, como o Pacto relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais contém dispositivos suscetíveis de aplicação imediata.

A distinção entre as diferentes categorias de direitos humanos, consolidada na elaboração dos Pactos, é reflexo, portanto, da bipolaridade, sobretudo de base ideológica, entre Estados Unidos da América e a, então, União Soviética, no início dos anos cinquenta do século XX, momento em que se iniciam os trabalhos preparatórios dos referidos Pactos. Nas palavras do autor “(...) o então ‘grupo ocidental’ enfatizava os direitos civis e políticos, ao passo que o então ‘bloco socialista’ privilegiava os direitos econômicos, sociais e culturais” (IDEM, p. 355).

A categorização supracitada não foi antecipada nos trabalhos preparatórios da DUDH de 1948, pois os diferentes - mas indivisíveis - direitos humanos constavam na mesma Declaração, não obstante a ênfase nos direitos do indivíduo, ainda reflexo das Revoluções liberais-burguesas do século XVIII. Na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem³³, também de 1948, produto do trabalho legislativo da OEA, os direitos humanos são afirmados, juntos, no mesmo instrumento.

Os Pactos de 1966 foram preparados à luz da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos e contêm força jurídica convencional, vinculando os Estados-partes nos referidos tratados (REZEK, 2008). Essa característica amplia as obrigações dos Estados em relação aos direitos reconhecidos nos Pactos, tal como o direito à educação,

³³ Declaração que se antecipou, em alguns meses, à DUDH, sendo influenciada por seus trabalhos preparatórios.

regulado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

No PIDESC, mais especificamente no preâmbulo, é feita referência explícita à Carta da ONU, cujos princípios constituem a base de elaboração do Pacto. A Carta também é citada para realçar as obrigações dos Estados no tocante à promoção do respeito aos direitos humanos, assumidas, primeiramente, no instrumento constitutivo da ONU.

Tendo por base a DUDH (1948), o PIDESC enfatiza a necessidade de criação de condições para que o ser humano usufrua dos direitos econômicos, sociais e culturais, tanto como dos direitos civis e políticos. O gozo dos diferentes direitos humanos constitui condição para que o ser humano seja liberado do temor e da miséria.

Os direitos protegidos no PIDESC recaem, em sua maioria, na competência das agências especializadas das Nações Unidas, tais como a OIT e a UNESCO. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado por resolução do ECOSOC, face à omissão do PIDESC, assume a responsabilidade de supervisionar as obrigações dos Estados-partes em relação aos direitos reconhecidos no referido Pacto. Na prática, o Comitê, após examinar os relatórios dos Estados, adota as denominadas '*concluding observations*', estruturadas em cinco seções: introdução, aspectos positivos, fatores e dificuldades que impossibilitam a implantação do Pacto, preocupações principais e recomendações (CANÇADO TRINDADE, 1997). O Comitê, portanto, após o exame dos relatórios enviados pelos Estados, indica recomendações para que os entes estatais efetivem as obrigações assumidas no Pacto em análise.

A tese das obrigações mínimas dos Estados em relação à efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais ainda é a perspectiva dominante na elaboração dos documentos internacionais relativos a esses direitos. Por exemplo, o trabalho do Comitê responsável pela supervisão do referido Pacto, quando do não cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado-parte, focaliza-se na formulação de observações gerais sobre a situação de determinado direito humano. Observações e recomendações que não possuem a mesma força jurídica de sanções.

A formulação do texto legal do instrumento jurídico em análise baliza essa idéia das obrigações mínimas, como se observa a seguir:

1. cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (...) (PIDESC, art. 2).

As obrigações contraídas pelos Estados devem ser concretizadas até o máximo dos recursos estatais disponíveis e de forma progressiva, deixando margem para os Estados decidirem as suas prioridades em relação à efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. No tocante ao direito à educação, essa tese marca a sua presença, como se observa na leitura do artigo 13.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. (...). 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente (...) (IDEM).

Não obstante o direito à educação ser reconhecido de forma extensa, inclusive abarcando aspectos não contemplados na DUDH, o exame de cada

item indica que a tese das obrigações mínimas e da aplicação progressiva ainda marcam a sua presença. Primeiramente, afirma-se, como na Declaração de 1948, a educação como um direito de todos. Posteriormente, enfatiza-se o direito à educação no tocante a cada etapa do percurso educacional.

A educação obrigatória e gratuita restringe-se ao ensino elementar, tal como afirmado na DUDH. No tocante ao ensino secundário, incluindo nesse nível a instrução técnica e profissional, reconhece-se a necessidade de sua generalização e acessibilidade a todos. Entretanto, o PIDESC amplia esse direito, ao afirmar a implantação da gratuidade, de forma progressiva, neste nível de ensino. Difere, portanto, nesse aspecto, da DUDH. Reconhece-se o direito das pessoas que não concluíram o ensino primário de prosseguir seus estudos na educação fundamental, mas utiliza-se, novamente, a assertiva “na medida do possível”. Enfatiza-se a necessidade de implantação de um sistema de bolsas e a melhoria contínua das condições de trabalho do docente, aspectos não afirmados na DUDH.

O ensino superior deve ser, igualmente, acessível a todos, com base na capacidade individual, reiterando-se, como na DUDH, a perspectiva do mérito como critério de acesso a esse nível de escolarização. Compreende-se a educação superior como um direito de todos, mas o seu acesso pauta-se no critério da capacidade de cada um.

São reconhecidos aspectos do direito à educação não enfatizados na Declaração de 1948, tais como: implantação progressiva da gratuidade no ensino secundário e no ensino superior; garantia do direito das pessoas jovens e adultas a concluírem o ensino fundamental; bolsas de estudo; melhoria das condições de trabalho do corpo docente. Por sua vez, reitera-se a capacidade individual como critério de acesso à educação superior.

Nesse âmbito, consideram-se como elementos exigíveis do direito à educação, sendo, portanto, de aplicação imediata: o direito à educação primária obrigatória e gratuita; a liberdade de escolha em matéria educacional; o direito de acesso à educação, sem qualquer discriminação. O ensino secundário e o ensino superior, cuja obrigatoriedade e gratuidade constituem princípios de aplicação progressiva, ainda não podem ser totalmente exigíveis.

No caso brasileiro, constituem aspectos do direito à educação de aplicação imediata: ensino fundamental obrigatório e gratuito; a liberdade dos

pais na escolha da educação de seus filhos; a liberdade religiosa no processo educacional; a liberdade de escolha dos métodos pedagógicos e a gratuidade em todas as etapas de educação nos estabelecimentos oficiais, da educação básica à superior.

Configura-se, dessa forma, a existência de um núcleo fundamental no tocante ao direito à educação, que é plenamente exigível. Assim, a tese da aplicação, apenas progressiva, dos direitos econômicos, sociais e culturais não se concretiza de forma absoluta, devendo ser considerada após a realização de exame cauteloso da matéria em pauta, em suas diferentes nuances.

CAPÍTULO V: A UNESCO E O DIREITO À EDUCAÇÃO

5.1 AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS DA ONU: O CASO DA UNESCO

Na Carta de São Francisco (1945), no capítulo referente à consecução do objetivo de cooperação internacional, nos campos econômico e social, são colocados dispositivos relacionados às tarefas a serem desempenhadas pelas agências especializadas das Nações Unidas. Essas tarefas articulam-se aos objetivos da ONU, de promoção de relações pacíficas entre as nações, relações que requerem:

a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (CARTA DA ONU, art. 55, a.,b.,c.).

Assim, articulam-se, na Carta da ONU, os objetivos de efetivação da paz e da segurança internacionais por intermédio da cooperação nas áreas sociais e econômicas, sob a responsabilidade das agências especializadas, tais como a UNESCO, a UNICEF, a OMS, entre outras, cada qual atuando em assuntos de sua competência. A UNESCO, como uma agência especializada de caráter intergovernamental, vinculada às Nações Unidas (CARTA DA ONU, art. 57, 2.), assume a responsabilidade de promover a cooperação internacional nos campos educacional, científico e cultural. Busca-se, por intermédio dessa organização:

contribuir para a paz e para a segurança, promovendo colaboração entre as nações através da educação, da ciência e da cultura, para fortalecer o respeito universal pela justiça, pelo estado de direito, e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, que são afirmados para os povos do mundo pela Carta das Nações Unidas, sem distinção de raça, sexo, idioma e religião (CONSTITUIÇÃO DA UNESCO, art. I,1).

A criação da UNESCO, como da própria ONU, é resultado dos acontecimentos relacionados às violações aos direitos humanos, perpetradas por regimes totalitários antes e durante a Segunda Guerra Mundial. No preâmbulo da Constituição da UNESCO, encontra-se essa referência explícita, quando se afirma “que a grande e terrível guerra que acaba de chegar ao fim foi uma guerra tornada possível pela negação dos princípios democráticos da dignidade, da igualdade e do respeito mútuo dos homens (...)” (IDEM, Preâmbulo). Portanto, a UNESCO emerge como uma organização especializada, cuja atuação está intimamente relacionada com a promoção dos direitos humanos, por intermédio da cooperação cultural, educacional e científica.

Em sua Constituição, é reconhecida a relação entre educação, paz e direitos humanos. É por intermédio da difusão da cultura e da construção de práticas educativas voltadas para a paz e a justiça que se promove a dignidade do ser humano, princípio fundamental basilar dos direitos humanos.

Nessa perspectiva, a UNESCO assume propósitos e funções voltados para o avanço do conhecimento e do entendimento recíproco entre os povos, podendo recomendar acordos internacionais que tenham por finalidade a promoção do livre fluxo de idéias. Sua atuação tem por escopo desenvolver a cooperação entre as Nações Unidas, fazendo avançar o princípio da igualdade de oportunidades no âmbito da educação. Busca contribuir, assim, para romper com discriminações de caráter étnico-racial, de gênero e outras distinções fundamentadas em condições econômicas e sociais na área educacional. Esforça-se para garantir a proteção do patrimônio artístico, histórico e científico, estimulando a cooperação nas diversas áreas do campo intelectual, sem interferir nas especificidades de organização dos sistemas educativos nacionais (IDEM, art. I).

A condição de membro da ONU confere a possibilidade de participação na UNESCO, admitindo-se que Estados não-membros das Nações Unidas possam participar, na qualidade de membros, da UNESCO. Nesse aspecto, a participação de Estados não-membros da ONU, na organização especializada, deve ser objeto de recomendação da Diretoria Executiva, por intermédio de votação na Conferência Geral, com observância do critério de maioria de dois terços. Entretanto, membros da UNESCO que

forem expulsos das Nações Unidas, serão impedidos de participar como membros da organização especializada (IDEM, art. II, 2).

Os órgãos que constituem a UNESCO, são: uma Conferência Geral (CG), uma Diretoria Executiva (DE) e uma Secretaria (IDEM, art. III). Participam da CG os representantes dos Estados-membros da UNESCO, cada membro podendo indicar até cinco delegados, escolhidos conforme sua atuação na área educacional, científica e cultural. A CG assume a tarefa de determinar as políticas e as principais linhas de trabalho da organização especializada, tomando decisões sobre programas apresentados pela DE. A CG, ainda, assume a função de convocar conferências internacionais de Estados sobre assuntos de sua competência, podendo convocar conferências de caráter não-governamental (IDEM, art. IV).

Integram as propostas da CG as recomendações e convenções internacionais. As recomendações são aprovadas por maioria. Nas convenções, exige-se um sistema de votação por maioria de dois terços. A CG assume a tarefa primordial de assessorar a ONU em assuntos de natureza educacional, científica e cultural e de examinar os relatórios enviados pelos Estados-membros da organização especializada, a respeito das recomendações indicadas pela Conferência. Esta se reúne, em sessão ordinária, a cada dois anos, podendo se reunir, em sessão extraordinária, por decisão própria, por convocação da DE ou por exigência mínima de um terço dos membros (IDEM, art. IV).

A DE constitui o órgão responsável pela preparação da agenda de discussões da CG, bem como pelo exame do programa de trabalho e do orçamento da organização especializada, apresentados pelo Diretor-Geral, podendo indicar recomendações a serem apreciadas pela CG. Esta última estabelece o programa de trabalho a ser executado pela DE, cujos membros são eleitos pela CG. Cada membro da DE poderá nomear um representante, acompanhado de suplente. Na referida eleição, são considerados, como critérios eletivos, a diversidade de culturas e a distribuição geográfica (IDEM, art. V).

A Secretaria da UNESCO é constituída por um Diretor Geral e por funcionários necessários à consecução de seus trabalhos, cuja atuação é exclusivamente internacional, não sendo vinculados a quaisquer governos. O

Diretor Geral é nomeado pela DE, para um período de seis anos de trabalho, prorrogável por uma única vez, com aprovação da CG. A participação do Diretor Geral na Conferência é restrita, pois não tem direito a voto. Os funcionários são nomeados pelo Diretor Geral, nomeação baseada nos regulamentos de pessoal aprovados pela CG (IDEM, art. VI).

Os Estados-membros devem apresentar relatórios sobre legislação e estatísticas relacionadas a questões de natureza educacional, científica e cultural, bem como sobre as recomendações e as convenções propostas pela CG (IDEM, art. VIII). O orçamento administrado pela organização especializada é aprovado pela CG. Esta também decide sobre a divisão dos encargos financeiros entre os Estados-membros da UNESCO. (IDEM, art. IX).

A UNESCO vincula-se à ONU, na condição de um órgão especializado em matéria educacional, científica e cultural, por intermédio de um acordo que estabelece a natureza dessa vinculação, conforme previsto na Carta de São Francisco (art. 63).

El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados (...), acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General. El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas (CARTA DA ONU, 1945, art. 63).

Este acordo, para ter validade jurídica, precisa ser submetido à aprovação da Conferência Geral da UNESCO, pois, por intermédio dele, são determinadas as formas de cooperação entre a organização e a ONU, na busca de objetivos comuns de consecução da paz e da segurança internacionais. Mas, sobretudo, estabelece a autonomia da organização especializada, nos assuntos de sua competência, especificados no instrumento de sua constituição (CONSTITUIÇÃO DA UNESCO, art. X).

A UNESCO poderá promover cooperação conjunta com outras organizações especializadas das Nações Unidas, quando seus objetivos estiverem relacionados e quando for necessário assegurar uma efetiva

cooperação. As organizações internacionais de natureza não-governamental, cuja atuação envolva assuntos de competência da organização, podem estabelecer formas de cooperação, por intermédio da realização de tarefas específicas, incluindo a participação de representantes daquelas organizações em comitês consultivos da organização especializada, criados pela Conferência Geral (IDEM, art. XI).

Os privilégios e imunidades conferidos à ONU, no instrumento de sua constituição (CARTA DA ONU, arts. 104 e 105), também se aplicam à UNESCO. Assim, conforme a Carta de São Francisco, a organização especializada em matéria educacional, científica e cultural:

gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de la capacidad jurídica que sea necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos. (...) gozará, en el territorio de cada uno de sus Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Los representantes de los Miembros de la Organización y los funcionarios de ésta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización (CARTA DA ONU, arts. 104 e 105).

A análise do instrumento de constituição da UNESCO indica-nos seus propósitos e funções, a natureza de sua vinculação com a ONU, as formas de cooperação que podem ser estabelecidas e os objetivos específicos de sua atuação, em campos de sua competência. Esse exame facilita a compreensão sobre as tarefas da organização especializada, sobretudo no tocante aos documentos produzidos em seu âmbito ou sob o seu patrocínio. A interpretação do direito à educação, especificamente quanto à matéria educação superior, a partir da análise dos documentos internacionais da organização, não prescinde dessa consideração preliminar.

5.2 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA PERSPECTIVA DA UNESCO: UM DIREITO HUMANO E UM BEM PÚBLICO

Nesta seção, são analisados documentos internacionais, formulados no âmbito da UNESCO, organização especializada da ONU responsável, no cenário internacional, pelas discussões e direcionamentos relativos à

educação. Os documentos examinados focalizam a discussão da matéria educação superior, analisando-se os propósitos, as funções e os objetivos pensados quando se trata de um nível de escolarização que constitui o ápice na hierarquia do percurso educacional na sociedade contemporânea. Assim, o *corpus* documental é formado pelos seguintes documentos, que indicam as recomendações dessa organização especializada, a saber: “*Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Relatório Jacques Delors*” (1996); “*Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação*” (1998); “*Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento do Ensino Superior*” (1998); “*La Educación Superior en los Países en desarrollo: peligros y promesas (Higher Education in Developing Countries – peril and promise*” (2000) – documento ‘conjunto’ Banco Mundial e UNESCO; “*Relatório Sintético sobre as Tendências e Desenvolvimentos na Educação Superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003)*” (2003). O exame desse acervo documental poderá indicar-nos o entendimento sobre educação superior de uma organização especializada da ONU. Assim, são analisadas a seguir as concepções de educação superior identificadas nos referidos documentos.

No primeiro documento, mais conhecido como Relatório Jacques Delors (1996), é trabalhada a temática relativa aos princípios da educação. Estes orientam todo o processo educacional, não se restringindo aos níveis elementares, mas abarcando a educação básica e superior. Nesse sentido, a educação deve se organizar em torno de quatro aprendizagens, as quais constituem os pilares do conhecimento, aprendizagens estas vistas como devendo estar presentes ao longo de toda a vida do indivíduo. São elas: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser.

O primeiro princípio da educação - aprender a conhecer - se refere à aquisição dos instrumentos da compreensão; o segundo princípio - aprender a fazer – consiste na capacidade do indivíduo agir sobre o seu entorno social; o terceiro, - aprender a viver juntos – se refere à necessidade de cooperação entre os indivíduos, e aprender a ser é um princípio que enfatiza a necessidade de integração entre as formas de aprendizagem anteriores,

participando na constituição do cidadão responsável e crítico.

Com base nesses princípios educacionais, a UNESCO trabalha uma concepção de universidade que a considera uma instituição voltada, sobretudo, para a produção de conhecimentos científicos e para a formação das qualificações necessárias ao mundo do trabalho. A universidade também é considerada uma instituição especializada no desenvolvimento da educação ao longo de toda a vida, e que trabalha na preparação, de forma integral, dos indivíduos para viverem em sociedade, contribuindo na socialização e na conservação do patrimônio cultural. Percebe-se, assim, a presença de uma concepção de universidade multidimensional, não se restringindo ao aspecto econômico, embora esta última dimensão esteja presente nas propostas da organização.

A temática relativa ao papel da universidade no processo de desenvolvimento econômico se encontra presente no documento da UNESCO. Para essa organização, a universidade assume um papel determinante na promoção de novas perspectivas de desenvolvimento, contribuindo na solução dos problemas sociais e econômicos dos países em desenvolvimento. No entanto, o discurso que enfatiza a relação entre este e a universidade, é trabalhado de forma específica, distanciando-se, em certos aspectos, das perspectivas economicistas representadas pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a OMC.

Na discussão da relação universidade e desenvolvimento econômico, a UNESCO, no Relatório Delors (1996), considera a instituição universitária a responsável pela produção de pesquisa, que deve se orientar para as necessidades da sociedade. Dessa forma, o discurso da investigação aplicada é trabalhado pela UNESCO, mas, ao lado de outros discursos que enfatizam o papel da universidade no processo de formação das elites dirigentes, dos técnicos e, também, dos professores dos níveis primário e secundário³⁴, sendo a instituição responsável por fazer a articulação com as outras etapas de ensino. Além dessas tarefas, também é colocada para a instituição universitária a responsabilidade de desenvolvimento da educação permanente, da preservação cultural e do patrimônio da humanidade e de ser

³⁴ Fundamental e médio, no Brasil, configurando a chamada Educação Básica.

uma das protagonistas no processo de transformação da sociedade.

Para a consecução dessas tarefas, a UNESCO recomenda uma maior autonomia e liberdade acadêmica para a universidade, necessária, principalmente, na realização da pesquisa e na criação do saber. Trata-se de atributos indispensáveis ao exercício das atividades universitárias. Nesse sentido, a pesquisa desenvolvida na universidade não deve estar atrelada às demandas imediatas do setor produtivo, mas contribuir no desenvolvimento de longo prazo da sociedade. As parcerias entre universidade e empresa são indicadas pela UNESCO, no documento em referência. No entanto, ainda não parece ser um discurso dominante, mas se trata de uma recomendação, dentre outras, colocada por essa organização.

No Relatório Delors (1996), a crise da educação superior é tratada como, sobretudo, crise de financiamento, resultado das políticas de ajuste estrutural impostas aos países em desenvolvimento, políticas estas responsáveis por um menor investimento, por parte do Estado, nos sistemas de educação superior. Nesse sentido, diante desse menor investimento estatal em educação superior, o estabelecimento de novos parceiros, que possam complementar o financiamento, é colocado como alternativa para as instituições “driblarem” a escassez de recursos financeiros.

No documento “*Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*” (1998)³⁵, a educação superior é compreendida como o nível educacional responsável pelos *estudos*, pelo *treinamento* e pela *formação para a pesquisa*, oferecido por *universidades* ou *outras instituições de nível pós-secundário* aprovadas pelo Estado³⁶. Nessa ótica, a educação superior é compreendida como o *lócus* de formação de indivíduos críticos, qualificados e cultos, contribuindo para o desenvolvimento sustentável de um país.

A temática da relação educação superior e desenvolvimento sociocultural e econômico, numa sociedade que tende a se transformar em sociedade do conhecimento, é trabalhada no documento da UNESCO, “(...) de modo que a educação superior e a pesquisa atuam agora como

³⁵ Declaração aprovada na Conferência Mundial sobre o Ensino Superior: *O ensino superior no século XXI: visão e ações*, realizada em Paris (5-9 de outubro de 1998).

³⁶ Definição de educação superior aprovada pela Conferência Geral da UNESCO, em sua 27ª reunião (1993), na Recomendação sobre a convalidação dos estudos, títulos e diplomas de educação superior.

componentes essenciais do desenvolvimento cultural e socioeconômico de indivíduos, comunidades e nações” (1998, p. 20). Nessa perspectiva, as instituições de educação superior se configuram como instituições de educação permanente, onde os valores da paz devem ser cultivados e que têm como missão a formação e a realização de pesquisas; a qualificação para o mundo do trabalho; a aprendizagem permanente; a produção de conhecimentos e sua socialização e o desenvolvimento da educação em todos os níveis, sobretudo, através da capacitação dos docentes do nível básico de educação.

Com base nessa concepção, a UNESCO recomenda a adoção de uma nova visão de educação superior, fundamentada na igualdade de acesso, baseada no mérito³⁷ e na reorientação do vínculo da educação superior com os outros níveis educacionais, principalmente, com a educação secundária³⁸; na facilitação do acesso de grupos menos favorecidos, sobretudo, a promoção do acesso das mulheres; no desenvolvimento da pesquisa de longo prazo e com um maior equilíbrio entre pesquisa fundamental e aplicada; na cooperação com o mundo do trabalho e outros setores sociais e na diversificação da educação superior como alternativa para ampliar o acesso de grupos excluídos.

As questões relativas à produção da pesquisa e aos vínculos com o mundo do trabalho merecem maior atenção, pelo fato de terem adquirido maior relevância no contexto dos novos desafios colocados pela economia baseada no conhecimento. Como afirma Santos (2004, p. 85):

a popularidade com que circulam hoje (...) os conceitos de ‘sociedade de conhecimento’ e de ‘economia baseada no conhecimento’ é reveladora da pressão que tem sido exercida sobre a universidade para produzir o conhecimento necessário ao desenvolvimento tecnológico que torne possível os ganhos de produtividade e de competitividade das empresas. A pressão é tão forte que vai muito para além das áreas de

³⁷ O acesso à educação superior via mérito individual consiste numa recomendação que tem como base a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada, no âmbito das Nações Unidas, em 1948. Nessa declaração, são reconhecidos aos seres humanos certos direitos, considerados inalienáveis. No art. 26, parágrafo primeiro, o acesso à educação, em todos os níveis, encontra-se regulado da seguinte forma: “todo ser humano 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”.

³⁸ Essa proposta já se encontra presente no Relatório Delors (1996), conforme já referido.

extensão, já que procura definir a imagem dos seus interesses, o que conta como pesquisa relevante, o modo como deve ser conduzida e apropriada.

Em relação à pesquisa, segundo recomendação da UNESCO, no documento em referência, os direitos intelectuais e culturais, os quais resultam de sua prática, devem voltar-se para o proveito da humanidade como um todo, não se constituindo como objeto privado, disponível, apenas, a uma parcela da sociedade com condições de comprá-lo. O financiamento da pesquisa não depende, exclusivamente, de recursos estatais, originando-se de fontes públicas e privadas. Mesmo que o setor privado seja responsável pelo financiamento da pesquisa na universidade, a liberdade e a autonomia acadêmicas são colocadas como requisitos indispensáveis às instituições universitárias, devendo ser resguardadas, sobretudo, nas tarefas relativas à definição da agenda da pesquisa, ao que é relevante pesquisar, no sentido de sua importância para a sociedade como um todo. Mas isso não exige que a instituição universitária preste contas a essa mesma sociedade sobre a realização de suas atividades. Nessa perspectiva, o setor produtivo-empresarial não pode ser o responsável sobre o que e para quê a universidade deve pesquisar.

Em relação aos vínculos da educação superior com o setor produtivo, a UNESCO propõe, além das tarefas tradicionais, tais como treinamento, atualização profissional, desenvolvimento de habilidades empresariais, a participação de representantes dos setores produtivo-empresariais nos órgãos que dirigem as instituições de educação superior. Entende-se que o investimento em educação superior não consiste, portanto, numa tarefa exclusiva do Estado. Este assume um papel de destaque, mas não exclusivo. Nessa perspectiva,

(...) a transformação e expansão substancial da educação superior, a melhoria de sua qualidade e pertinência, e a maneira de resolver as principais dificuldades que a afligem exigem a firme participação não só de governos e instituições de educação superior, mas também de todas as partes interessadas, incluindo estudantes e suas famílias, professores, o mundo dos negócios e a indústria, os setores públicos e privados da economia, os parlamentos, os meios de comunicação, a comunidade, as associações profissionais e a sociedade, exigindo igualmente que as instituições de educação superior assumam maiores responsabilidades para

com a sociedade e prestem contas sobre a utilização dos recursos públicos e privados, nacionais ou internacionais (...) (1998, p. 21).

A nova visão de educação superior, conforme recomendação da UNESCO, respalda as ações necessárias para a sua efetivação. As ações são as seguintes: avaliação da qualidade de todas as atividades da educação superior; educação à distância; financiamento da educação superior com recursos públicos e privados; autonomia com responsabilidade; cooperação internacional no desenvolvimento de conhecimentos teóricos e práticos; parcerias entre políticos, pesquisadores, estudantes e outros setores.

A UNESCO também propõe a existência de uma ampla gama de opções de ingresso e de saída nos cursos ofertados pelas instituições de educação superior, flexibilizando e diversificando as alternativas de acesso aos cursos superiores. A liberdade acadêmica e a autonomia são entendidas como um conjunto de deveres e obrigações, devendo as instituições de educação superior prestar contas à sociedade. A autonomia não se reduz a um aspecto, mas abarca as dimensões didática, de gestão administrativa e financeira e de definição da agenda e das prioridades da pesquisa. Esta, na visão da UNESCO, consiste na tarefa fundamental de todos os sistemas de educação superior, sobretudo, no que diz respeito ao desenvolvimento da pós-graduação *stricto sensu*.

No documento “*Marco Referencial de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento do Ensino Superior*” (1998), documento este que complementa a *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação* (1998), ambos aprovados na Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998), são discutidas as ações prioritárias no âmbito nacional, dos sistemas e instituições, e no plano internacional, no processo de desenvolvimento da educação superior. No âmbito internacional, ainda são incluídas as futuras iniciativas da UNESCO.

Na esfera nacional, a UNESCO coloca a sua posição quanto ao papel do Estado. Para essa instituição, ao poder estatal cabem as tarefas de estabelecimento de um marco legislativo, político e financeiro no desenvolvimento da educação superior. O acesso à educação superior consiste num direito, baseado no princípio do mérito. A UNESCO reafirma o

princípio do mérito, já afirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 26). Há, nessa perspectiva, “(...) um claro reforço da idéia liberal dos dons, talentos e capacidades naturais, em que pese a orientação democrática da UNESCO” (CATANI & OLIVEIRA, 2000, p. 36).

Ainda no marco das ações de ordem nacional, a UNESCO propõe estreitar os vínculos entre a educação superior e a pesquisa, pois esta última consiste na tarefa fundamental da educação superior. O ensino e a pesquisa são considerados elementos intimamente relacionados à produção do conhecimento.

Quanto às ações prioritárias, no âmbito dos sistemas e das instituições, a UNESCO, considerando a educação superior como parte essencial do processo de desenvolvimento econômico e social sustentável, propõe relações desse nível educacional com o mundo do trabalho sob novas bases, sem relegar a necessária autonomia e liberdade acadêmicas.

Nesse contexto, reafirma-se a pesquisa como a característica fundamental de todos os sistemas de educação superior, devendo ser fortalecidas as atividades de investigação que tenham como foco a própria educação superior, por intermédio do Fórum UNESCO/ONU sobre Educação Superior e das Cátedras UNESCO em Educação Superior.

No plano internacional, a UNESCO propõe a existência de cooperação entre instituições e sistemas de educação superior, especialmente, a cooperação entre os países do Sul. A mobilidade consiste numa questão recomendada pela instituição, sendo necessária a criação de uma estrutura para a transferência de créditos para favorecer e estimular a mobilidade de professores e de estudantes. A criação e o fortalecimento de centros de excelência, nos países em desenvolvimento, podem ser realizados por intermédio, por exemplo, das Cátedras UNESCO.

Especificamente em relação ao papel da UNESCO no desenvolvimento da educação superior, a instituição se propõe a: promover a coordenação de organizações intergovernamentais, supranacionais e não-governamentais, agências e fundações financiadoras de programas existentes no processo de cooperação internacional em educação superior; estabelecer centros de excelência em todas as áreas de conhecimento, sobretudo, naquelas áreas que contribuem na promoção da educação para a paz, na

resolução de conflitos, na defesa dos direitos humanos e da ordem democrática.

A UNESCO ainda coloca a necessidade de se constituir em fórum de reflexão mundial sobre assuntos relativos à educação superior, juntamente com a Universidade das Nações Unidas, com as comissões nacionais e com organizações intergovernamentais e não-governamentais. O objetivo consiste em: preparar relatórios que expressem o estado do conhecimento em educação superior; promover projetos inovadores, responsáveis pela implementação do papel específico da educação superior na condição de educação permanente; reforçar a cooperação internacional entre instituições de educação superior; e enfatizar o papel da educação superior na formação do cidadão, para o desenvolvimento sustentável e para a instauração e consolidação da paz mundial.

No documento 'conjunto' BIRD-UNESCO (2000), parceria esta que influencia as concepções de educação superior e de universidade de ambas as instituições, bem como a apresentação das temáticas trabalhadas, a UNESCO, um organismo internacional que, tradicionalmente, tem argumentado em prol de concepções educacionais mais democráticas e solidárias, discute uma concepção de educação superior e de universidade voltada mais para os vínculos dessa etapa educacional com o setor produtivo³⁹.

Nesse âmbito, a UNESCO coloca algumas temáticas na agenda de debate, cujo teor de discussão se aproxima de uma concepção mais economicista de educação, relegando-se, nesse caso, a concepção de educação superior como um direito. Assim, primeiramente, a educação superior sofre uma reformulação conceitual, passando a ser denominada e tratada como *educação terciária* (grifo nosso), a qual desempenha um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico e social, na denominada sociedade do conhecimento.

Nesse processo de desenvolvimento, a educação superior terciária assume o papel de formar, sobretudo, as competências exigidas pelo setor

³⁹ O documento 'conjunto' nega os aspectos fundamentais trabalhados, tradicionalmente, pela UNESCO nos documentos relativos a questões de educação superior, produzidos ou endossados por essa instituição. Sobre o assunto, ver: Siqueira (2001).

produtivo-empresarial. As universidades, especificamente, assumem a tarefa de desenvolver a investigação aplicada, cujos resultados possam ser transformados em 'produtos' passíveis de serem explorados pela indústria e outras empresas.

No processo de mudança de concepção de educação superior e de universidade, algumas questões passam a ser tratadas de forma diferente, tais como os aspectos relativos ao papel dos governos; ao financiamento; à concepção de autonomia e de liberdade acadêmicas.

A UNESCO, no documento elaborado conjuntamente com o BIRD, afirma que um sistema de educação superior não pode depender unicamente de recursos estatais. Nesse sentido, recomenda a adoção de um sistema híbrido, em que recursos privados e estatais financiem a educação superior e o setor privado cumpra o papel de complementação do sistema público de educação superior. Ao governo, cabe a tarefa exclusiva de controle e de supervisão do sistema, através da construção de um marco regulatório coerente. Compete, também, ao governo a avaliação da qualidade acadêmica das instituições, cujos resultados devem ser publicados, com a responsabilização daquelas que não obtiverem um desempenho adequado nos resultados avaliativos, os quais são marcados pela publicidade, esta utilizada pelo mercado educacional como um fator de competitividade.

Nesse contexto, a UNESCO recomenda a diversificação tanto dos modelos institucionais como das fontes de financiamento das instituições. A diversificação dos modelos institucionais é indicada como alternativa para resolver, sobretudo, as questões referentes ao acesso e à focalização das tarefas assumidas pelas instituições de educação superior. Segundo essa concepção, um sistema diferenciado quanto a objetivos institucionais apresenta uma maior eficiência e eficácia no desempenho de suas funções. Assim, nem todas as instituições possuem objetivos ligados ao desenvolvimento da pesquisa, principalmente, a pesquisa de excelência. Dessa forma, defende-se a hierarquização do sistema de educação superior, onde, no topo da pirâmide, se encontram as universidades que realizam pesquisa. Por sua vez, na base do sistema, se encontra uma variedade de instituições voltadas para o ensino das qualificações e das competências requeridas pelo setor produtivo.

O problema do acesso de grupos sociais menos favorecidos à educação superior é resolvido pela recomendação da diversificação dos modelos institucionais, pois, se existe consenso quanto à necessidade de melhorar o acesso de grupos minoritários, o mesmo não ocorre quanto ao tipo de instituição à qual esses grupos devem ter acesso. A universidade, sobretudo a universidade de excelência, volta-se para a formação das elites e para o desenvolvimento da investigação. As 'instituições de ensino das qualificações' são indicadas para os que, até então, estiveram excluídos do sistema de educação superior. Reitera-se, assim, a velha dicotomia produção-reprodução.

A diversificação das fontes de financiamento é indicada pela UNESCO como uma alternativa para aumentar os investimentos em educação superior. Dessa forma, as parcerias entre universidades e setor produtivo consistem na recomendação principal, sobretudo, aquelas referentes ao desenvolvimento da investigação aplicada e à realização de consultorias.

Nas recomendações indicadas pela UNESCO, percebe-se a defesa da autonomia e da liberdade acadêmicas. Entretanto, parece-nos que estas sofrem restrições, pois as orientações defendidas quanto às parcerias, à realização da investigação aplicada, indicam a vinculação das tarefas acadêmicas às demandas do setor produtivo. Este último pressiona as universidades a produzirem inovações requeridas pelas necessidades de competitividade da economia capitalista.

No "*Relatório Sintético sobre as Tendências e Desenvolvimentos na Educação Superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003)*" (2003), a UNESCO busca, cinco anos após a realização da Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998), avaliar as mudanças ocorridas, assim como proceder a um exame das implementações recomendadas pela Conferência. O relatório serve, também, como um instrumento de análise para as discussões ocorridas no âmbito do Encontro dos Parceiros da Educação Superior (2003).

No documento em referência, são trabalhadas as temáticas relativas aos novos papéis demandados à educação superior no contexto das mudanças advindas de uma sociedade globalizada, baseada na informação e

no conhecimento. Nesse âmbito, são discutidas as temáticas referentes ao financiamento no processo de expansão da educação superior, expansão esta pautada na qualidade; aos novos desafios colocados pela sociedade global, fundamentada no conhecimento; ao papel da educação superior no desenvolvimento sustentável; aos vínculos da educação superior com o setor produtivo-empresarial; ao processo de internacionalização da educação superior.

Quanto ao financiamento, a UNESCO discute o papel do Estado e de outros interessados na promoção da educação superior. De fato, nesse último documento, o posicionamento da UNESCO é pela defesa de que o Estado não pode e nem tem condições de ser o único financiador no contexto de maior pressão e demanda por mais educação superior. No entanto, o papel do Estado continua essencial, principalmente, no que diz respeito à implantação de um marco legal e de políticas voltadas para a promoção da educação superior, “(...) *garantindo a qualidade e a segurança do cumprimento de todas as suas funções na sociedade*” (2003, p. 117).

Ainda sobre o financiamento, a UNESCO recomenda a sua diversificação e um compartilhamento dos custos entre os estudantes e suas famílias, empresas, indústria e o setor público em geral. Orienta, também, os professores e os pesquisadores a adotarem uma atitude empresarial na busca de recursos e de fontes adicionais que possam ser utilizados no desenvolvimento da educação superior. A controvérsia nessa questão refere-se à parte que cabe a cada setor – Estado, família e estudantes, empresas – no financiamento dessa etapa educacional.

A educação superior, na perspectiva da UNESCO, no documento em tela, é considerada um bem público, cujo acesso baseia-se no mérito, orientação esta que reafirma as recomendações contidas em documentos anteriores e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já referidos. O direito à educação superior é garantido pelo Estado, como principal promotor, mas não exclusivo, conforme a capacidade e esforços individuais.

Todos os insumos (isto é, as fontes adicionais de recursos por parte do setor privado) e os meios (vários fornecedores de educação superior, inclusive instituições privadas contribuem para o bem público, na medida em que

proporcionam resultados no campo da educação superior (ou seja, trazem benefícios para a sociedade). (...) 'público' não quer dizer necessariamente administrado, financiado ou controlado pelo governo, e inclui instituições financiadas e gerenciadas de forma particular (...) (2003, p. 117).

No entanto, a UNESCO vai de encontro à adoção de uma abordagem gerencial na educação superior. A defesa de parcerias empresariais, no intuito de adicionar recursos para a área, não significa a assunção plena de uma perspectiva economicista. Esta é criticada pela UNESCO, sobretudo, a inclusão da educação no *rol* dos serviços comercializáveis, onde se objetiva o lucro, como é o caso do *General Agreement on Trade in Services (GATS)* (1995), acordo este realizado no âmbito da OMC.

(...) a educação superior não pode ser comercializada da mesma forma como qualquer mercadoria. Os Estados, governos e as próprias instituições de educação superior não devem perder de vista o fato de que estão lidando com um bem público, e o objetivo último deve ser torná-la um bem público global (2003, p. 136).

Nessa perspectiva, a educação superior como um bem público, cujo financiamento não advém exclusivamente de recursos estatais, mas requer a participação de outros setores sociais, inclusive empresas, tem como papel contribuir no processo de desenvolvimento econômico, social e cultural; promover os valores fundamentais à coesão social e à construção de uma nação; participar do progresso da carreira pessoal e do desenvolvimento dos indivíduos; e contribuir no desenvolvimento sustentável.

Uma das funções tradicionais da educação superior, sobretudo da universidade, consiste na pesquisa. Esta deve se desenvolver com base na liberdade e autonomia acadêmicas, evitando-se, assim, que a perspectiva do lucro se sobressaia diante dos valores acadêmicos. Nesse sentido, a definição da política e da agenda da pesquisa consiste numa responsabilidade da instituição universitária, com prestação de contas à sociedade.

Para que a educação superior cumpra o seu papel na sociedade do conhecimento, é necessário promover a sua expansão de forma qualitativa, que não depende unicamente de recursos do Estado.

Tornou-se evidente (...) que a expansão da educação superior não pode ser acompanhada por um crescimento proporcional da despesa pública. Nenhum governo, inclusive nos países desenvolvidos, pode garantir, apenas com recursos públicos, o crescimento da educação superior no ritmo exigido pelas necessidades econômicas e sociais (2003, p. 104 -105).

O aumento da demanda em educação superior também exige um processo de diversificação de modelos institucionais, conforme referido, e o uso de recursos de educação à distância. Esta última alternativa é apontada como uma saída para ampliar, nos níveis requeridos pelas necessidades de crescimento e de competitividade da economia baseada no conhecimento, o acesso à educação superior.

Quanto à internacionalização da educação superior, esta é defendida pela UNESCO, sendo necessária a adoção de mecanismos para garantir a qualidade e estruturas de reconhecimento de títulos. A educação superior através das fronteiras constitui recomendação da UNESCO, desde que se preserve a educação superior como um bem público, e seja respeitada a sua especificidade, "(...) que decorre da história, das tradições e necessidades específicas nacionais e locais" (2003, p. 138). Assim, o papel dessa organização especializada em matéria educacional consiste em:

assistir os Estados-Membros no desenvolvimento da sua capacidade na formulação de políticas e estratégias sobre educação superior; servir como plataforma de diálogo e para o intercâmbio e a partilha de experiência e informação sobre aspectos importantes da educação superior no século XXI (2003, p. 139).

A UNESCO também procura atualizar, no documento em referência, o Quadro de Ação Prioritária para a Mudança e o Desenvolvimento da Educação Superior (1998), atualização que requer mudanças, em âmbito nacional, dos sistemas e das instituições e no plano internacional. Essa instituição reconhece que a Declaração Mundial e o Marco de Ação, ambos de 1998, guardam ainda a sua pertinência e validade. No entanto, ocorrem desenvolvimentos que reclamam novas ações por parte dos vários setores

envolvidos com a educação superior.

Na sociedade contemporânea, a educação superior assume papel fundamental na promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a UNESCO recomenda uma ação estatal na garantia da educação superior, sobretudo, no estabelecimento das bases administrativas e de um quadro legislativo favorável à reestruturação desse nível educacional, processo cuja referência seja a educação superior como um bem público. Nessa ótica, a UNESCO defende a participação de setores públicos e privados no desenvolvimento de sistemas de educação superior viáveis. A responsabilidade do Estado não é relegada, mas tem o seu papel reformulado na perspectiva de canalizar a contribuição dos vários setores sociais na garantia das funções e objetivos da educação superior. O Estado também assume a tarefa de estimular uma maior dimensão internacional, favorecendo a mobilidade de pessoal e de estudantes.

No nível dos sistemas e das instituições, a UNESCO recomenda inovações do conteúdo curricular e dos métodos de ensino e aprendizagem. Propõe, também, o fortalecimento da pesquisa e a busca de uma maior internacionalização dos seus programas e atividades, evitando-se, contudo, a adoção de uma abordagem puramente gerencial, fundamentada nas regras do mercado. Orienta as instituições a buscarem a melhoria de sua capacidade de administração, estimulando os professores a adotarem uma atitude mais empreendedora na procura de financiamento e de recursos adicionais.

Em âmbito internacional, a UNESCO recomenda a busca de soluções para os problemas relativos à aceitação de créditos e de reconhecimento de estudos e qualificações, no intuito de favorecer a mobilidade dos estudantes. Nessa esfera, a UNESCO assume as seguintes tarefas: desenvolver a educação superior, através da criação de um Programa para o Desenvolvimento e Cooperação da Educação Superior; promover uma relação mais eficaz entre a educação superior e o universo do trabalho; fortalecer o papel da pesquisa nesse nível educacional, por meio do Fórum Global sobre Conhecimento e Pesquisa na Educação Superior; fortalecer, mundialmente, a liberdade e autonomia acadêmicas e estimular a criação de um currículo internacional sobre o desenvolvimento sustentável no âmbito da educação superior. A UNESCO ainda se propõe a analisar as implicações da

liberalização do comércio de serviços educacionais, no âmbito da educação superior, particularmente, as implicações do GATS (1995).

O exame da matéria educacional, a partir das recomendações da UNESCO, nos documentos supracitados, teve o objetivo de compreender as concepções dessa organização quanto à educação superior e as suas propostas para a efetivação de mudanças nesse patamar de estudos, análise que revela um consenso em relação a alguns aspectos, tais como: o papel da educação superior, sobretudo, da universidade na sociedade do conhecimento; a relação entre educação superior e desenvolvimento econômico e social sustentável; a liberdade e autonomia acadêmicas; a crise de financiamento da educação superior, principalmente, nos países em desenvolvimento; a relação entre educação superior e Estado; a relação entre educação superior e outras etapas educacionais; o acesso à educação superior; a diversificação dos modelos institucionais de educação superior; a reforma desse nível educativo.

Não obstante a ocorrência de relativo consenso em relação a aspectos colocados na agenda de debate sobre os rumos da educação superior na sociedade contemporânea, existem controvérsias quando se discute o conteúdo das propostas. Por exemplo, o papel da universidade na sociedade do conhecimento constitui-se numa discussão recorrente nos vários documentos da UNESCO. No entanto, a forma como é discutido esse papel é bastante diversa quando se considera outras organizações, tais como o BIRD e a OMC. Esta última, apesar de se constituir como uma organização cuja prática focaliza o comércio mundial, tem se direcionado para a formulação de documentos sobre educação superior. Fato que pode indicar a defesa de uma concepção gerencial de educação, ao invés da educação superior como um direito humano, portanto, universal.

Nesse contexto, a UNESCO tem se constituído em interlocutora ativa e dotada de legitimidade no processo de orientação sobre os rumos da educação superior no cenário internacional. Procurando estabelecer um diálogo, com a participação dos Estados, a UNESCO tem buscado, de forma democrática, discutir sobre a direção a ser tomada pela educação superior. Nesse processo, vai de encontro a uma concepção meramente gerencial, a qual visa, exclusivamente, ao lucro, e que é assumida pela OMC. Defende,

portanto, a educação superior como um bem público, cujo financiamento advém de recursos estatais e privados, e não reduz o seu papel à dimensão econômica, considerada necessária, mas não exclusiva e suficiente.

CAPÍTULO VI: CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONCEPÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR EM DEBATE

Os instrumentos internacionais de direitos humanos e os documentos sobre educação superior analisados reafirmam a concepção de educação superior como um direito de todos, cujo acesso se fundamenta na capacidade do indivíduo, isto é, o acesso e a permanência na educação superior dependem dos “(...) talentos, habilidades e esforço (...)” individuais (JOHNSON, 1997, p. 146).

Outra concepção presente em tais documentos consiste no entendimento de que a educação superior consiste num bem público (*res publicae*). Convém esclarecer o significado da palavra ‘bem’.

Segundo Abbagnano (1998, p. 107), a palavra bem significa “(...) tudo o que possui valor, preço, dignidade, a qualquer título”. Por sua vez, na acepção filosófico-jurídica, baseada na doutrina, a definição de bem não é consensual. Na perspectiva de Diniz (2002), o bem, como objeto de uma relação jurídica privada, guarda relação com coisas materiais ou imateriais, cuja característica consiste no fato de serem apreciadas economicamente, consistindo, portanto, em coisas que apresentam um valor econômico. Trata-se de objeto passível de apropriação, integrando o patrimônio da pessoa. Este - o patrimônio - consiste no conjunto de relações jurídicas de uma pessoa, apreciável economicamente. Nessa perspectiva, portanto, a noção de bem assume um sentido econômico claro.

Ainda nessa perspectiva, na concepção de Dower (1996), o bem apresenta a característica de ser apreciável em dinheiro, constituindo-se em objeto material suscetível de valor. Nestes termos, o conceito jurídico de bem guarda semelhança com o seu conceito econômico. No entanto, segundo Gomes (1987, p. 174), a noção de bem “abrange as coisas propriamente ditas, suscetíveis de apreciação pecuniária e as que não comportam essa avaliação, as que são materiais ou não”. Ainda nas palavras de Gomes (p. 175), “a noção de bem compreende o que pode ser objeto de direito sem valor econômico, enquanto a de coisa restringe-se às utilidades patrimoniais, isto é, as que possuem valor pecuniário”. Assim, nem todo bem, juridicamente, assume conotação econômica. Somente os bens suscetíveis de avaliação

econômica são considerados coisas em sentido jurídico.

No Direito Romano, há a distinção entre *res in patrimonium* e *res extra patrimonium*. A primeira noção refere-se às coisas ou bens passíveis de serem objeto de apropriação individual, constituindo o patrimônio da pessoa. São denominadas, também, de *res privatae*, *res in commercio*. Por sua vez, *res extra patrimonium*, também consideradas *extra commercium*, não podem integrar o patrimônio do indivíduo, pois se tratam de coisas que pertencem ao Estado romano. Subdividem-se em coisas do direito divino (*res nullius divini iuris*) e coisas de direito humano (*res nullius humani iuris*). Estas últimas, constituídas por coisas comuns a todos, inalienáveis e que não pertencem à propriedade de alguém (*res communes omnium*); coisas que pertencem à comunidade (*res universitates*) e aquelas pertencentes ao Estado romano, estando à disposição de todos (*res publicae*) (SANTOS, 2005).

Não obstante a diversidade de entendimentos sobre a noção de bem, o fato é que considerar a educação superior como um bem público significa integrá-la num espaço, localizado entre uma concepção de educação superior como um direito fundamental da pessoa humana e uma concepção de educação superior que a considera como um serviço comercializável. Dessa forma, não se pode identificar a concepção de educação superior como um bem público com uma concepção estritamente mercadológica, como querem fazer alguns estudos (SIQUEIRA & NEVES, 2006). Entender a educação superior como um 'bem público', apesar da utilização da palavra 'bem', a qual remete a um espaço privado, não significa considerá-la *in totum* como uma mercadoria, um serviço comercializável segundo a lógica do lucro e da competitividade. Existe, de fato, uma zona de transição entre as concepções.

O entendimento da educação superior como um direito integra uma concepção mais universal. Considera-se a educação superior como um serviço comercializável, uma concepção mais restritiva, em que só aquele que pode pagar, tem acesso a esse nível educacional e, sobretudo, há, nesse caso, a imposição de uma lógica externa à especificidade da universidade como instituição social. Entre essas concepções, situa-se a que considera a educação superior como um bem público, onde a questão relativa ao papel do Estado, no financiamento da educação superior, é fundamental.

É necessário distinguir entre duas concepções de educação superior:

a educação superior como um bem público, garantido, exclusiva e fundamentalmente, pelo Estado, e a educação superior como um bem público ofertado pelo setor privado em complementação com o setor público-estatal. Mesmo que a educação superior seja considerada como um bem público, não significa que a sua garantia seja realizada pelo Estado (SANTOS, 2004). Nessa perspectiva, é deixado para o setor privado “(...) a produção do bem público da universidade e obrigando a universidade pública a competir (...) no emergente mercado de serviços universitários” (IDEM, p. 14), mercado educacional cada vez mais regulado por organizações de caráter comercial, como é o caso da OMC. Esta última defende uma concepção de educação superior como um serviço comercializável – educação superior terciária - a ser realizado além das fronteiras estatais. Nessa ótica, as políticas públicas estatais, em matéria educacional, se não se enquadram dentro das propostas da OMC, são consideradas barreiras ao desenvolvimento do comércio de serviços educacionais.

Em contrapartida, a educação superior como um bem público, garantido pelo Estado, se alinha a uma concepção de educação como um direito, sintetizando:

(...) os fundamentos de uma política educacional que é a base de um projeto de nação soberana numa sociedade democrática, solidária e justa. Esta é uma lição da experiência histórica que revelou a importância da educação pública para a cidadania republicana e a legitimidade democrática (SANTOS, IDEM, p. 173).

Como alerta Gomes (2006), historicamente, no campo educacional, tem havido uma tendência a identificar o ‘público’ com o ‘estatal’, e o ‘mercado’ com o ‘privado’, além de se estabelecer polaridades entre o ‘público-estatal’ e o ‘privado-mercado’, como se estes configurassem uma relação de oposição (‘público-estatal’ x ‘privado-mercado’):

(...) embora o privado, em seus múltiplos sentidos, se articule com o mercado, eles não são idênticos, nem em termos de significado nem de significante. O público e o estatal têm inerências semânticas consideráveis, mas não formam simetrias de sentidos (IDEM, p. 2).

Numa posição extrema, encontra-se a concepção de educação superior como um serviço, concepção esta que considera a educação superior parte de um jogo, cujas regras e lógica são ditadas pelo mercado. O que interessa, nesse caso, é a possibilidade de exploração comercial lucrativa dos 'produtos' produzidos por esse nível de educação, além da presença impositiva de uma lógica empresarial nas atividades universitárias, pressionando a universidade a funcionar como empresa, voltada para a prestação de serviços. Como afirma Chauí (1999), uma lógica que transforma a universidade em universidade operacional. Nessa ótica, não é a lógica acadêmica que é responsável pela orientação dos processos decisórios – o que ensinar, o que pesquisar. Pelo contrário, a lógica empresarial se sobrepõe à lógica acadêmica, ditando as mais variadas atividades. A ênfase recai na prestação de serviços, naquilo que é requerido pelas demandas da economia, pelas necessidades de uma parcela da sociedade, representada pelo setor produtivo-empresarial.

Em tal perspectiva, o Estado tem o seu papel bastante reduzido, passando a focalizar a suas ações no sentido do estabelecimento de um quadro legal e de supervisão do sistema de educação superior. A finalidade, aqui, consiste na criação e estímulo de um mercado educacional que ultrapasse fronteiras, com a eliminação das barreiras que possam dificultar o seu crescimento e ganho lucrativo, além de objetivar a redução dos custos estatais no desenvolvimento da educação superior.

A capacidade individual, como critério orientador da educação superior, remete à necessidade de formação qualificada dos indivíduos na educação básica para que estes possam estar aptos a ingressar na universidade e a permanecer nela. Também se refere ao problema da qualificação oferecida pela universidade, que deve contemplar a formação integral do aluno, voltada para o exercício consciente da cidadania e não somente para o preparo profissional. Nesse sentido, a pesquisa, articulada ao ensino e à extensão, assume papel de destaque quando se pensa numa instituição universitária que extrapola os requerimentos colocados exclusivamente pelo mercado.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução Alfredo Bosi. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. Nascimento. **Manual de direito internacional público**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

_____. **Modernidade e holocausto**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri & KRAMER, Sonia. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 9.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A educação superior numa perspectiva comercial: a visão da Organização Mundial do Comércio. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v. 25, n. 1, p. 83-91, jan./abr., 2009.

_____. **Articulação entre discursos globais e locais na definição da interpretação legítima de universidade nas propostas de reforma da educação superior no Brasil**. Recife: UFPE, 2007, 276 p. (Tese de Doutorado em Sociologia).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 12**. A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas veda o disposto no art. 206, IV, Da Constituição Federal. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?serviço=jurisprudenciaSumulaVincula

nte&pagina=sumula001_016. Acesso em: 25 de maio de 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 500.171-7, de 13 de agosto de 2008. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, p. 1014-1029, 2008.

_____. **Atos Internacionais:** prática diplomática brasileira – manual de procedimentos. Brasília, MRE, 2008.

_____. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos.** Brasília, MEC, 2007.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** V. I. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

_____. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos.** V. II. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

_____. **O direito internacional em um mundo em transformação.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. **Direito das organizações internacionais.** 3.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. A formação do direito internacional contemporâneo: reavaliação crítica da teoria clássica de suas 'fontes'. In: _____. **A humanização do direito internacional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CATANI, Afrânio Mendes & OLIVEIRA, João Ferreira de. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação, **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, ano/vol. 13, nº 002, p. 29-52, 2000.

CÊA, Geórgia Sobreira dos S. As versões do projeto de lei da reforma da educação superior: princípios, impasses e limites. In: SIQUEIRA, Ângela C. de

& NEVES, Lúcia Maria (orgs.). **Educação superior**: uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

_____. A atual reforma do Estado ameaça esvaziar a instituição universitária com sua lógica de mercado, **Folha de São Paulo**, Mais!, 9 de maio, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. IV edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. A quién pertenece la constitución? Madrid: Tribunal Constitucional/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da comissão internacional sobre educação para o século XXI. 3.ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO.

DONNELLY, Jack. International human rights : a regime analysis, international organization, Massachus Institute of Techonology, 40,3, p. 599-642, Summer, 1986.

DOWER, Nelson Godoy Bassil. **Curso moderno de direito civil**. 1º volume, parte geral. 2.ed. ver. e atual. São Paulo: Nelpa Edições, 1996.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro, v.1**: teoria geral do direito civil. 19.ed. rev. de acordo com o novo código civil (Lei nº 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2002.

GOMES, Alfredo Macedo. Identidades discursivas público-estatal e privado-mercado: desafios teóricos ao campo da educação superior. **Anais**: Anped, 2006.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de sociologia**: guia prático da linguagem

sociológica. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo (org). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARSHALL, T. H. & BOTTOMORE, TOM. **Ciudadanía y clase social**. 1.ed. Buenos Aires: Losada, 2004.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MONDAINI, Marco. **Direitos humanos**. São Paulo: Contexto, 2006.

OLIVEIRA, Luciano. Os direitos sociais e econômicos como direitos humanos: problemas de efetivação. In: LYRA, Rubens Pinto (org). **Direitos humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. **Revista Brasileira de Educação**, nº 11, maio/jun/ago, 1999.

ONU. **Educação em matéria de direitos humanos e tratados de direitos humanos**. Série Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos 1995-2004. Número II.

_____. **Recopilación de instrumentos internacionales**. Instrumentos de carácter universal. Volumen I (primera parte). Nueva York y Ginebra, 1994.

_____. **CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS** (1969). Disponível: www2.mre.gov.br/dai/dtrat.html. Acesso em: 16 de julho de 2008.

_____. **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES** (1966). In: ONU. **Recopilación de instrumentos internacionales**. Instrumentos de carácter universal. Volumen I (primera parte). Nueva York y Ginebra, 1994.

_____. **DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1948)**. In: ONU. **Recopilación de instrumentos internacionales**. Instrumentos de carácter universal. Volumen I (primera parte). Nueva York y Ginebra, 1994.

_____. **CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS**. Firmada en San Francisco el 26 de junio 1945. Disponível em: www.unhchr/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.html. Acesso em: 23 de maio de 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. – 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Temas de direitos humanos**. 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações de direitos humanos e implementação das decisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. **Teoria geral dos Direitos Humanos na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

RANGEL, Vicente Marotta. **Direito e relações internacionais**. 8.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. 11.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Carlos Roberto Antunes dos. A nova missão da universidade: a inclusão social. In: **EDUCAÇÃO SUPERIOR: REFORMA, MUDANÇA E INTERNACIONALIZAÇÃO. Anais.....**, Brasília: UNESCO Brasil; SESu, 2003.

SANTOS, Severino Augusto dos. **Jus romanum: uma introdução ao direito civil**. João Pessoa: UFPB, 2005.

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

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais**. 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SIQUEIRA, Ângela C. de. "O documento 'conjunto' Banco Mundial/UNESCO sobre o ensino superior". **Avaliação** (Campinas), ano 6, v. 6, n° 19, mar., 2001.

_____. & NEVES, Lúcia Maria (orgs.). **Educação superior**: uma reforma em processo. São Paulo: Xamã, 2006.

SORTO, Fredys Orlando. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia: *status* jurídico dos direitos humanos em face de novo modelo de organização jurídica. **Verba Juris**: Anuário da Pós-Graduação em Direito, João Pessoa, ano 5, n. 5, p.437-470, jan./dez. 2006.

UNESCO. **Plan de acción**: Programa Mundial para la educación en derechos humanos. Primera etapa. Nueva York y Ginebra, 2006.

_____. Novos caminhos para a educação superior. **SEMINÁRIO INTERNACIONAL UNIVERSIDADE XXI. DOCUMENTO SÍNTESE**. Brasília, 2003.

_____. Relatório sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde a Conferência Mundial sobre a Educação Superior (1998 – 2003). In: **Educação superior**: reforma, mudança e internacionalização. **Anais...**, Brasília: UNESCO Brasil; SESu, 2003.

_____. **CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR**. La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. Paris: UNESCO, 1998. Disponível em: <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm>. Acesso em: 15 fev. 2008.

_____. **Los derechos del hombre** – estudios y comentarios en torno a la nueva declaración universal, reunidos por la UNESCO. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1949, apéndice I, p. 227-232.