

DIREITO À EDUCAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A DIFERENÇA COMO OBJETO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO MERCOSUL

5

MAURINICE EVARISTO WENCESLAU¹³

DÉBORA DE OLIVEIRA SANTOS¹⁴

Os direitos fundamentais e os valores da liberdade e da justiça social nunca foram tão discutidos como no final do século passado e início deste: “[...] a ideia de igualdade conduz ao debate, ainda aceso, entre os defensores da igualdade de chances e de resultados, que só poderá se tranquilizar no bojo da reflexão sobre cidadania” (Torres, 2001, p. 245).

Contudo, cidadania tem se constituído em um termo cujo significado filosófico difere do seu uso cotidiano. No discurso cotidiano, a cidadania tem sido apresentada como sinônimo de “nacionalidade”, referindo-se ao estatuto legal das pessoas enquanto membros de um país em particular. Ser um cidadão implica ter certos direitos e responsabilidades. Para além disso, é também uma identidade, uma tradução de *pertença* a uma comunidade política, uma identidade partilhada, comum a diversos grupos na sociedade. Diante disso, tem uma função integradora, para a qual

13 Doutora em Direito das Relações Sociais pelo Programa de Direito, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). E-mail: maurinice@uol.com.br.

14 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: oliveiradeboragmail.com.

o alargamento dos direitos tem ajudado a integrar grupos previamente excluídos na sociedade.

Grupos historicamente identificados – povos indígenas, minorias étnicas e religiosas, deficientes, homossexuais – se sentem ainda excluídos do seio da sociedade, apesar de possuírem direitos iguais de cidadania. Para os chamados pluralistas culturais, a cidadania, necessariamente, deveria refletir a identidade sociocultural distinta destes grupos, ou melhor, a sua “diferença”.

Essa perspectiva põe em causa as concepções tradicionais da cidadania, que a definem em termos do tratamento das pessoas como indivíduos com direitos iguais à luz da lei. É igualmente sabido que os efeitos da exclusão social podem ser devastadores, seja no âmbito pessoal, social, econômico ou mesmo cultural. São exemplos concretos disso os processos de desmotivação e marginalização de que são alvo muitos dos nossos estudantes. A exclusão social não é um problema de hoje, mas é, assumidamente, um problema atual que tende a se perpetuar, marcando cada vez mais a história das sociedades de países em desenvolvimento.

Muito embora a disponibilidade da educação esteja em crescente expansão, como expressam os indicadores¹⁵, a problemática do campo educacional se dá porque somente o acesso à escola não garante a efetividade do direito à educação. Em relação a isso, são necessários outros fatores complementares como a formação docente, a acessibilidade em diferentes níveis de ensino, a admissibilidade da qualidade da educação e do seu papel formativo, além da adequação dos espaços escolares para ações dialógicas com as diferenças. Garantir o direito à educação envolve mais que declará-lo em leis.

15 Segundo dados do IBGE, hoje, a taxa de escolarização líquida para o ensino fundamental chegou a 96,5%.

A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas; portanto, se há direito público subjetivo à educação e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir o povo com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda que excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo alunos (Miranda, 1968, p. 325).

A discussão sobre a inclusão social no campo educacional se torna ainda mais relevante tendo em vista que as diferenças e diversidades frequentemente afastam os sujeitos do acesso aos bens sociais, de seus direitos e deveres. Baseando-se na relação entre as diferenças e a igualdade de direitos, Cury (2002, p. 255) aponta, no campo educacional, que “a dialética entre o direito à igualdade e o direito à diferença na educação escolar como dever do Estado e direito do cidadão não é uma relação simples”, e que “a defesa das diferenças, hoje tornada atual, não subsiste se levada adiante em prejuízo ou sob negação da igualdade”.

Sob essas perspectivas, e, em especial, em atenção à complexidade e à atualidade da abordagem das questões das diferenças no âmbito educacional, é que elegemos como objeto de estudo a análise da relação entre educação e diferença no processo de integração regional do Mercosul.

O Mercosul foi criado em 1991, após significativos movimentos de redemocratização político-institucional nos países da América do Sul, e teve como principal objetivo o fortalecimento dos mercados nacionais frente à competitividade da economia internacional. Visando o estabelecimento de condições de competitividade econômica, o Mercosul reconhece nas políticas educacionais a necessidade de enfrentamento das desigualdades sociais com a justiça social.

Compreendemos a justiça social a partir das definições de Justiça como equidade, em *Uma teoria de justiça*, de John Rawls, porque “na justiça como equidade, a sociedade é interpretada como um empreendimento cooperativo para a vantagem de todos” (Rawls, 2002, p. 92), objeto comum à finalidade do próprio Mercosul.

O autor explica, em *Liberalismo político* (2000, p. 7), que a “estabilidade pelas razões certas significa estabilidade causada por atuarem os cidadãos corretamente, de acordo com os princípios adequados do seu senso de justiça, que adquiriram por crescer sob instituições justas e participar delas”. Esses princípios seriam organizados em: a) princípio da igualdade: relacionado aos direitos e liberdades fundamentais, bens primários que constituem o mínimo social necessários às condições de participação social dos cidadãos; b) direito à diferença como um sistema de compensação pela existência de desigualdades sociais, a partir da possibilidade de melhores benefícios aos menos favorecidos e do livre acesso a cargos e posições.

Sendo um Estado-região, o Mercosul pode ser traduzido como um macroterritório de diferenças e multiculturalidades, oriundas dos diversos estratos socioeconômicos e culturais que coexistem no âmbito das sociedades regionais nacionais e locais que compõem o bloco. Nesse sentido, partimos da hipótese de que ao institucionalizar a produção de políticas educacionais para a região, o bloco imprime contornos que atendem exclusivamente à diversidade cultural, como tradutores de uma política de subsídio à formação de uma cidadania regional.

Nas seções seguintes, serão estabelecidos os contornos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa, serão localizadas as relações entre educação, cultura, cidadania e diferença, apontando os principais paradoxos e questões que mantêm os

objetos ainda abertos, ainda em processo de construção teórica e social, e, por fim, apresentados os resultados e discussão a partir de uma análise exploratória-explicativa das políticas educacionais do Mercosul, no que tange à presença da diferença como categoria das políticas educacionais no processo de integração regional.

O DESENHO METODOLÓGICO

Segundo Severino (2007), a metodologia pode ser traçada em consonância aos objetivos. Nesse sentido, é possível classificar a metodologia da pesquisa desenvolvida em exploratória-explicativa. A metodologia exploratória se dá em razão das primeiras etapas de execução do projeto. O levantamento e o mapeamento dos documentos das políticas educacionais e a caracterização de suas condições de existência/manifestação foram os contornos que delimitaram o campo de trabalho desta fase. Para tanto, a partir das categorias Diferença, Diversidade e Cultura foram eleitos excertos de análise para investigação nos documentos, entendendo-as como conhecimentos, valores e atitudes objetos das políticas educacionais do Mercosul.

Constituídos os limites do campo de trabalho, sob os quais foram retirados os objetos de análises, passou-se à utilização da metodologia da pesquisa explicativa. Com a finalidade de registrar e analisar os fenômenos incidentes dos resultados da pesquisa exploratória, em especial em relação à diferença, diversidade e cultura, analisando as políticas educacionais do campo de trabalho, no sentido de avaliar como o projeto educacional mercosulino traduz as políticas educacionais para o enfrentamento das questões de diferença e diversidade.

O recorte temporal eleito para a pesquisa, de 1998 a 2015, foi estabelecido tendo como base as fontes documentais que estavam disponíveis para *download* no sítio do Setor Educacional do Mercosul (SEM), o que resultou em cinco documentos que compõem as principais diretrizes das políticas educacionais da Região, os chamados Planos de Ação.

A pesquisa foi de abordagem qualitativa devido à amplitude de interposições de fatores variados na construção da temática, sendo necessário o levantamento bibliográfico para subsidiar a análise documental, a fim de dimensionar a extensão do objeto de pesquisa e descrever os fenômenos que o circundam (Mezzaroba & Monteiro, 2006).

SITUANDO AS ANÁLISES: O OBJETO EDUCAÇÃO E A DIFERENÇA

Nos tempos contemporâneos, marca-se a mudança da relação homem e estado e homem e si mesmo. O espaço de projeção do indivíduo, tanto no que tange à sua subjetividade individual, o que e como reflete sobre si mesmo e sua identidade, quanto a sua subjetividade coletiva, o que e como reflete sobre a sociedade, seu papel nela e dela para si, é rediscutido a partir destes movimentos, encontra novas estruturas para relacionar o quê compreender sobre si e sobre o todo.

Essa mudança precede a racionalidade trilhada pela modernidade, encontra novos paradigmas de articulação frente ao incurso do final do século XX e o começo do século XXI, com a chamada “sociedade do conhecimento”, por vezes denominada “sociedade da

cognição”.¹⁶ O neoliberalismo econômico, a globalização dos sistemas de produção, a revolução tecnológica e a relativa aproximação das fronteiras criam não somente o cidadão-global, mas reestruturaram a maneira como o sujeito compreende a sua relação consigo e com a sociedade.

Ao buscar compreender a educação, é preciso preceder que ela, enquanto instituição social, que mantém relação sincrônica com a cultura, ou seja, a educação transmite a cultura, mas em seu processo também é responsável pela produção de cultura. Assim, por dar-se em um campo de manifestação humana, sócio-histórico-cultural e, principalmente, sob condições temporais específicas, a educação requer para sua análise que se prospecte as conjunturas e os contextos de sua manifestação.

A educação é um processo característico da humanidade, e que tem como fundamento e elemento básico a transmissão de conhecimentos e de fatores culturais, sejam “[...] de forma empírica em alguns casos, sistematizada em outros, passando apenas seus próprios conhecimentos, em alguns casos, ou um conjunto de saberes de uma civilização, na maioria deles.” (Martines Junior, 2013, p. 21).

A cultura e a educação se consubstanciam em uma interdependência, na qual a educação se serve da cultura para estabelecer seus conteúdos, práticas e valores, criando então delineamentos na educação; já a cultura, da educação se serve quando refletida sobre a construção do sujeito, o que relaciona a educação às fontes de produção da própria cultura. Nesse sentido, Werneck (2001, p. 92) aponta:

16 Sociedade do Conhecimento, baseada na informação como pressuposto de existência e de sustentação (Pezzela & Ghisi, 2013). Estreitam-se as relações entre conhecimento e economia, numa visão utilitarista, em que o conhecimento é “o atributo de uma forma específica de organização social”, que se dá por meio de “geração, o processamento e a transmissão da informação” (Castells, 1999, p. 50-51).

Esse é um aspecto a ser considerado ao buscar-se o conhecimento da interferência da cultura na construção do sujeito. Toda ação do sujeito repercute nele próprio modificando-o. Estabelece-se então um círculo, uma reciprocidade. O sujeito nasce no meio cultural, recebe a influência do imaginário social que vai interferir no seu modo de ser e assim na construção da sua subjetividade e por consequência no seu modo de agir e age interferindo na natureza e desse modo faz cultura.

Cabe ainda ressaltar que o processo de produção e transmissão da cultura – podendo-se aqui apontar a educação – é fruto da ação do ser humano; é o que o torna este sujeito e é o que o caracteriza como racional (Martines Junior, 2013, p. 28). A própria cultura é um plexo resultante da apropriação do homem, enquanto membro de uma sociedade, que nasce tanto no meio natural como no cultural, e sente este preexistente a ele e presente em todas as formas de conhecimento e interação da sociedade; a cultura consiste numa construção contínua do homem em persecução dos seus próprios fins e valores (Werneck, 2001, p. 82-87).

Assim, a educação se serve dessa construção cultural contínua para estabelecer-se e para criar seus liames. Vale-se da história da cultura humana para repassar erros e acertos da humanidade para dar-lhe *pertença* e para permitir o incremento reflexivo a partir desses conhecimentos. Ora, “se há um domínio em que [a história] pode ser instrutiva sobre o presente e mesmo sobre o futuro, esse é o da educação”, isso porque [...] “nos oferece, na história das suas mudanças, mil experiências cuja repetição nós podemos evitar” (Monteiro, 2013, p. 7). E ainda:

[...] pode ser reveladora e proveitosa num sentido ainda mais amplo [...] sendo a história das diversas maneiras como,

através das idades e das civilizações, se formou o indivíduo para o seu papel de homem na sociedade onde tinha de viver, constitui, no fundo, uma verdade histórica do homem, ou antes, da ideia que dele se fez através da história [Sendo] parte essencial da história da humanidade, ela é o aspecto mais profundo, talvez, da história da civilização (Gal *apud* Monteiro, 1948, p. 7-8).

O conhecimento da cultura por si, de forma sistematizada, formal e acrítica, não permite a reflexo e a construção de um sujeito livre, afinal “[...] conhecimento do passado é muito relevante, mas não sem a crítica que permita o avanço” (Martines Junior, 2013, p. 29). Assim, toma-se a educação como um processo de reflexão do sujeito, como objeto e objetivo do instituto. Esses aspectos da educação permitem analisá-la como algo não estanque, que, pela necessidade de liberdade intrínseca à figura do homem, não torna possível conceber seu processo educativo como autômato, sendo da natureza do instituto da educação a tarefa de formar pela/para liberdade (Avanzini *apud* Monteiro, 2013, p. 88).

Em razão desse conteúdo conceitual, a educação passa a ter em suas funções a obrigação de englobar um plexo da formação do sujeito, em busca de um desenvolvimento pleno de suas habilidades e aptidões sociais. “A educação consiste em favorecer o desenvolvimento tão completo quanto possível das aptidões de cada pessoa, ao mesmo tempo como indivíduo e como membro de uma sociedade regida pela solidariedade” (Monteiro, 2013, p. 101), e é esse plexo de formação um dos elementos da realização do ideal da vida digna.

Nesse sentido, a cidadania desempenha importante papel no interior da educação, e é considerada, *per se*, “um processo educativo, fruto da cultura estabelecida pela experiência de todos os

cidadãos”, compreendendo que “quanto mais informados e participativos, maior a possibilidade de resolver os conflitos no interior da sociedade” (Wenceslau e Silva, 2014, p. 2). Logo, no espaço educacional, a promoção à cidadania se manifesta por construir uma “abordagem ético-jurídico-política” (Monteiro, 2013, p. 74) da vida em sociedade, como uma aproximação da autonomia no sujeito e do processo reflexivo de justiça nas instituições.

Entretanto, na questão da desigualdade e exclusão sociais, residem parcelas das sociedades que, em situação de marginalização social, mesmo gozando de garantias formais, não têm acesso às condições de vida digna, à cidadania e à formação para a cidadania, mesmo quando com acesso à escola. Estes, normalmente, resignados em situações de vulnerabilidade econômica, diferentes em condição socioeconômica. Ou, quando não, reincluídos no plano econômico, mas excluídos ainda do plano social (Martins, 1997, p. 33).

O acesso aos bancos escolares, por si só, não dá efetividade ao objeto do direito à educação, que, como já discutido, engloba uma série de paradigmas da formação humana, e que requerem fatores complementares como a formação docente, a acessibilidade em diferentes níveis de ensino, a admissibilidade da qualidade da educação e do seu papel formativo, além da adequação dos espaços escolares para ações dialógicas com as diferenças.

Essas ações dialógicas com as diferenças são, em outros grupos, apresentadas como questões de reivindicação de identidade, de reconhecimento de diferenças marcadas em processos socioculturais e não socioeconômicos. Trazidas por Pierucci (2000) como diferenças culturais que são, em verdade, realidades culturais, quando não são naturais/de corpo, as diferenças socioculturais são trazidas por grupos historicamente reconhecidos como são os casos dos povos indígenas, das minorias étnicas e religiosas, dos deficientes, dos homossexuais.

A igualdade entendida como equalização dos diferentes é um ideal permanente e perene dos homens vivendo em sociedade. Toda superação dessa ou daquela discriminação é interpretada como uma etapa do progresso da civilização. Jamais como em nossa época foram postas em discussão as três fontes principais de desigualdade entre homens: a raça (ou, de modo mais geral, a participação num grupo étnico ou nacional), o sexo e a classe social (Bobbio, 1997, p. 43).

As diferenças podem ser físicas, biológicas, socioculturais ou socioeconômicas e podem estar presentes em sujeitos isolados ou em grupos sociais, sendo tanto um fator de distinção/reconhecimento/especificação quanto podem, diante da transfiguração, ser um fator de estratificação/sujeição/diminuição.

A questão da diferença surge, então, como uma discussão dialógica e paradoxal, complexa por natureza, por sua relação de pesos e contrapesos com a igualdade. Nesse sentido, como aponta Castilho (2009, p. 108), “a igualdade não equivale à uniformidade e de que a igualdade só fica assegurada se a diversidade não for aniquilada”, mas, como trazido por Cury (2002), a existência e o reconhecimento da diferença não pode ser tamanha a ponto de colocar em negação a relação de igualdade entre sujeitos cidadãos.

A relação entre educação e diferença ainda é um caminho em construção. Autores divergem sobre qual é e como se dá o papel do sistema educacional, em especial as escolas e o currículo, frente ao enfretamento das complexas questões sobre diferença. Castilho (2009, p. 166) aponta, por exemplo, de forma geral, a especificidade do espaço escolar como espaço privilegiado na interação cultural, na possibilidade de formação sobre respeito e convivência, relacionados à cidadania, sob o paradigma do pensamento complexo:

A escola será um espaço sociocultural em que as diferentes presenças se encontram, assim como o espaço privilegiado de cidadania, se criarmos condições para tanto. Se as diferentes presenças forem asseguradas aumenta a potencialidade da escola para a construção de uma sociedade mais igualitária, sem preconceitos nem discriminação ou outras formas correlatas de intolerância.

Em outras perspectivas, Moreira (2006, p. 11) discorre sobre o que compreende como importante papel do currículo em trabalhar com “certo grau de centramento no processo de construção de identidades”. O autor compreende que na atualidade as identidades são conformadas por uma gama de complexidades das distintas dinâmicas da vida social – móvel, múltipla, pessoal – e que a não incursão de um debate curricular sobre diferença pode cristalizar modelos hegemônicos de condutas, comportamentos e valores, que reproduz o “normal” e não integram/incluem o “outro”. Entende o espaço escolar como formador de identidades (Moreira, 2006, p. 16), partindo da perspectiva de que, na relação educação e cultura, a possibilidade de formação do sujeito, enquanto indivíduo, é a formação de sua identidade, que já não é mais nacional e sim mutável e auto-reflexiva.

Apesar da necessidade de enfrentamento das diferenças no espaço escolar, baseando-se, principalmente, no princípio da cidadania e da tolerância, com o objeto de constituir maneiras justas de convivência social, a abordagem da diferença na educação traz sensíveis desafios. Moreira (2006), após discorrer na defesa do ensino sobre diferenças, traz duas importantes ponderações: a) o primeiro paradoxo seria a produção de efeitos opostos, em que estudantes em situação de diferença sejam confinados nos arquétipos da diferença – “o de cor”, “o pobre”, “o outro”; b) o segundo paradoxo seria

a questão da identidade nacional, ou a noção de pertença a uma comunidade mais ampla que o grupo particularizado.

A necessidade de conferir a determinados grupos uma proteção especial e particularizada, em face de sua própria vulnerabilidade, pode vir a promover o reverso das discussões do direito à educação destes. Essa prerrogativa encontra eco apenas na desconsideração dos direitos de todos, o que exige uma resposta diferenciada indistinta. Nesse sentido, acaba destacando as diferenças numa perspectiva de neutralizá-las. [...] É preciso reconhecer que entre universalismo e diferencialismo a fronteira não pode ser tão claramente traçada e não se pode estabelecer um maniqueísmo absoluto (Wenceslau e Silva, 2014, p. 9-13).

A questão da diferença é o risco que carrega consigo de legitimar a produção de novas diferenças coletivas, que segregam espaços e grupos e podem restringir um exercício dialógico de cidadania. Ao mesmo tempo em que não há sociedade cidadã ou democracia cidadã se, para algumas parcelas da população, a vida se dá às margens das condições de vida digna.

Tratar as pessoas diferentemente e, assim fazendo, enfatizar suas diferenças pode muito bem estigmatizá-las (e então barrá-las em matéria de emprego, educação, benefícios e outras oportunidades na sociedade), do mesmo modo que tratar de modo igual os diferentes pode nos deixar insensíveis às suas diferenças (Pierucci, 2000, p. 106).

Sob essas perspectivas, cabe retomar a categorização dos princípios de justiça social, de John Rawls. A relação entre o princípio de igualdade e o princípio de diferença é escalonar. Ou seja, a

realização de tratamentos distintos surge só a partir do momento em que as condições de igualdade, determinadas pelos bens sociais mínimos, estão postas em disponibilidade para todos, de maneira suficientemente equivalente.

Entretanto, em *Uma teoria de justiça*, John Rawls trabalha com uma sugestão político-filosófica que, muito embora possa dar direções sobre a distribuição de bens sociais e a necessidade de re-visitação de políticas públicas para vida digna dos marginalizados, cada vez mais se apresenta como distante nas condições de perpetuação das desigualdades sociais. Nesse sentido, perguntas permanecem abertas: como criar condições mais dignas aos diferentes? Como trabalhar a lacuna cada vez maior na distribuição de riquezas? Como promover o enfretamento das diferenças, em condições justas de convivência?

INDICADORES DA PESQUISA: A PRODUÇÃO EM EDUCAÇÃO E DIFERENÇA NO MERCOSUL

Criado em 1991, o Mercosul foi instituído como um bloco regional, de caráter eminentemente econômico, cuja principal finalidade era constituir condições de competitividade das economias nacionais que o compunham com o mercado internacional, garantindo assim uma protetividade na já instável economia dos países considerados em desenvolvimento. Apesar da predominância do caráter econômico, o documento que instaura a União Aduaneira (Tratado de Assunção, de 1991), caracteriza a particular necessidade de desenvolvimento de políticas de justiça social, como uma condição para o alcance dos objetivos econômicos.

No mesmo ano, 1991, os ministros da Educação dos países-membros do Mercosul se reuniram para articular a pasta na agenda

institucional do bloco. O Protocolo de Intenções (1991), documento que funda a articulação e inaugura o posteriormente denominado Setor Educacional do Mercosul (SEM), caracteriza que a necessidade de trabalhar de maneira profícua a elevação das condições educacionais do bloco tem por finalidade o atendimento, também, dos interesses econômicos.

A partir da criação do SEM, quatro Planos de Ação foram elaborados, com o condão de estipular diretrizes para as políticas educacionais nacionais, a partir das necessidades regionais. Nesse sentido, as políticas educacionais do Mercosul apresentam dois momentos: o primeiro, ainda na década de 90, cujos objetivos, metas e ações programáticas ditados pelos documentos se relacionavam, quase que exclusivamente, ao atendimento de demandas dos setores produtivos; e o segundo, a partir dos anos 2000, em que fica visível a progressiva reformulação das políticas educacionais para atender demandas cada vez mais relacionadas com a cidadania e integração regionais, num resfriamento da relação com o setor produtivo (Wenceslau e Oliveira Santos, 2016).

No sentido de compreender a presença das desigualdades nas políticas sociais, no processo de integração regional mercosulino, Costa (2011) traz as contribuições das autoras Rotondi (2007) e Grassi (2006), a partir das quais expõe uma das principais nuances do desenvolvimento periférico no Mercosul: os estados se fundam em princípios hipotéticos de liberdade e a igualdade, que não conseguem ser efetivados no plano fático, sendo as desigualdades estruturais e reais sujeitadas e toleradas pela sociedade, tão reproduzidas no seu interior, marcado pela acumulação capitalista.

[...] o Mercosul opera com uma estratégia maximalista da dimensão social, referida aos objetivos da integração, mas ao mesmo tempo, com uma estratégia minimalista de políticas

sociais, uma vez que abdica de trazer para o campo da integração social o debate e a proposição de modelos de desenvolvimento econômico e social que pudessem sustentar, mais adequadamente, um efetivo processo de constituição de uma cidadania social nova e coesa (Draibe, 2007, p. 179).

Sob essas perspectivas, o levantamento realizado, ancorado pela metodologia da pesquisa exploratória, resultou em cinco documentos, dentre os quais estão presentes quatro Planos de Ação e um documento de orientação, lançados entre os anos de 1998 e 2011, com abrangência e vigência de 1997 a 2015. Os documentos apresentam uma variabilidade de estrutura, normalmente apresentando: introdução/contextualização, princípios orientadores, objetivos e alinhamentos estratégicos e ações programáticas/plano operativo. Foram objeto de análise os princípios, objetivos, alinhamentos e ações programáticas, como principais elementos propositivos, tradutores das políticas de educação e diferença. Cabe destacar, ainda, que, como foi tratado ao longo do texto, constitui objeto de análise a educação e a escola, foram incluídos apenas as políticas referentes à educação básica, ficando excluídos da análise os demais níveis de ensino. A análise ainda será segmentada em dois blocos, acompanhando as percepções a respeito dos dois momentos das políticas educacionais no Mercosul; o primeiro bloco analítico corresponderá aos documentos dos anos 90 e o segundo bloco analítico aos documentos dos anos 2000.

PRIMEIRO BLOCO ANALÍTICO: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ANOS 90

O Mercosul 2000 e o Plano Trienal 1998-2000 são documentos intrinsecamente relacionados; o texto do Mercosul 2000 não só

orienta como também define áreas prioritárias para a concentração dos trabalhos do plano trienal 1997-2000. Os dois documentos são, respectivamente, gestação e planejamento estratégico das políticas educacionais da segunda metade da década de 90.

É nesse sentido que são reproduzidas pelo plano as percepções sobre educação e diferença trazidas pelo Mercosul 2000, sendo aquele responsável pela delimitação das ações estratégicas para efetivar este. O Mercosul 2000 apresenta como compromissos a democratização das sociedades no contexto de integração regional, a transformação produtiva com equidade, a afirmação de identidades culturais, o respeito à diversidade e o desenvolvimento e consolidação de consciência regional. Aponta ainda como área prioritária a transversalidade de temáticas como a formação de uma consciência favorável ao processo de integração cultural e social e o estímulo à convivência pluralista e participativa.

Dividido em três partes, o Plano Trienal de 1998-2000 tem proposições muito deterministas a respeito das questões de diferença. Separando os aspectos socioculturais dos socioeconômicos, restringe os delineamentos das diretrizes em dois seguimentos: “Área I: Desenvolvimento da identidade regional, por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura de integração” (Mercosul, 1998, p. 4), a partir da qual faz considerações a respeito da diversidade cultural regional, e como a educação desempenha um papel de congregar as diferentes nuances da diversidade para corroborá-las em atributos de cidadania regional, por meio de Artes, Literatura, Geografia e História, além do ensino dos idiomas oficiais; e, “Área II: Promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos para a melhoria da qualidade da educação” (Mercosul, 1998, p. 4), que na primeira parte do documento é assinalada como resposta às desigualdades socioeconômicas, como instrumento de justiça social e de eliminação da pobreza a partir do

incremento da produtividade e da capacidade dos recursos humanos, mas que, na segunda parte do documento, nas ações estratégicas, é reduzida ao aspecto da formação de professores.

Notamos que os documentos conversam entre si, e apresentam relações importantes entre os princípios operacionais e as ações propostas. Entretanto, é preciso assinalar as assimetrias. A distinção dos espaços e proposituras para as diferenças, socioculturais e socioeconômicas, é um ponto sensível que chama a atenção, inclusive, pela assimetria entre a primeira parte do documento, que é constituída pelo Fórum de Ministros da Educação, e a segunda parte, elaborada pelo SEM. Essas dicotomias podem sugerir o que Draibe (2007) aponta como falta de autonomia na agenda social nos primeiros anos do Mercosul.

A agenda social mercosulina só começa a ganhar forma e consistência no final dos anos 90, principalmente após a assinatura dos documentos Protocolo de Ushuaia para o compromisso democrático, em 24 de julho de 1998, e da Declaração Sociolaboral, em 10 de dezembro 1998. Segundo Draibe (2007, p. 177), esse corpo-documento significou um “processo intelectual de atualização, ampliação e complexização do *marco geral* no qual se definem hoje os objetivos da integração social”. O que notamos é que os documentos analisados apresentam essas características de transição, de aproximação das questões de integração social, frente às desigualdades da região; muito embora ainda apresente assimetrias.

SEGUNDO BLOCO ANALÍTICO: AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ANOS 2000

Dos documentos analisados referentes aos anos 2000, de pronto percebemos a principal variação: o Plano Estratégico 2001-2005

apresenta formulação e estruturação próxima, mas bem distinta dos documentos de 2006-2010 e 2011-2015, que, mesmo sendo situados em contextualizações diferentes, tem o mesmo corpo textual no que diz respeito aos princípios, objetivos e alinhamentos estratégicos; sendo diferenciados apenas nas ações programáticas. Percebemos um aprimoramento das ações programáticas, que, além de mais robustas, vieram também em maior número. Sugere-se que as posições se tornaram mais concretas, as propostas recicladas continuam a ser objetos da educação regional.

Destes, o Plano Estratégico 2001-2005 é o que, de maneira mais ampla, caracteriza as diferenças e diversidades a serem enfrentadas pelos sistemas educacionais da região. Na educação básica propõe a priorização do acesso, permanência e promoção da educação, destacando-se os grupos vulneráveis, enumerados em crianças com necessidades especiais de aprendizagem, em situação de pobreza, urbana ou rural, os grupos indígenas e demais setores em situação de marginalidade social, cultural e econômica.

Aponta a educação como ferramenta para constituir condições favoráveis ao enfrentamento das iniquidades da região, e para o desenvolvimento das capacidades que permitem reduzir a marginalização e a exclusão presentes no Mercosul (Mercosul, 2001). E traz, ainda, como princípios, a leitura da educação como espaço cultural, como orientação às diversidades culturais e linguísticas, e de que o processo de integração exige uma educação de qualidade para todos para atender as necessidades educativas dos setores mais vulneráveis e superar as desigualdades existentes (Mercosul, 2001).

[...] en Educación Básica: asegurar el mejoramiento del aprendizaje; para ello es fundamental la interacción de las escuelas con diferentes actores e instituciones pedagógicas más contex-

tualizadas, centradas en contenidos significativos y, por otro, procesos de gestión escolar que promuevan el reconocimiento social de la escuela como un espacio cultural. El pleno ejercicio del derecho a la educación se garantizará a través de una educación de calidad para todos, brindando atención educativa prioritaria a grupos vulnerables (Mercosul, 2001, p. 3).

Apesar de marco geral inovador, o Plano não dispõe do mesmo avanço nas metas e nas ações programáticas. As propostas apresentadas são reducionistas quando comparadas com os princípios e objetivos. Estão restritas ao intercâmbio de experiências exitosas, programas de intercâmbio docente, aprimoramento das disciplinas escolares de Geografia, História e Línguas, respondendo às diferenças apenas nas propostas de redes estratégicas para atender o fracasso escolar.

Paula e Tfouni (2009) fazem uma tentativa de dar contornos ao conceito-noção de fracasso escolar, tendo em vista que o campo científico da educação apresenta uma série de conceituações e respostas ao problema do fracasso, que torna um obstáculo retirá-lo de sua generalização. Apontam no texto que o fracasso escolar é um acontecimento-sintoma, indicado por um sistema educacional que não lida com a diferença, reproduzindo exclusões e marginalizações. Nessa perspectiva, ao buscar atender a questão do fracasso escolar, o documento sinaliza que as condições dos sistemas educacionais regionais não produzem condições de integração/inclusão, denunciam as condições de exclusão/marginalização.

Já os documentos subsequentes, referentes aos anos de 2006-2010 e 2011-2015, apresentam em grande partes as mesmas estruturas textuais, razão pela qual foram analisados em conjunto.

É interessante destacar que os documentos apontam os centros educacionais como principais destinatários das políticas

educacionais (Mercosul, 2011). Ambos os documentos também trazem como objetivo estratégico a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, desenvolvimento humano e produtivo (Mercosul, 2011). Deste objetivo derivam

os seguintes alinhamentos:

- 2.1 Desenvolvimento de programas para melhorar a equidade e a qualidade da educação nos países do Mercosul;
- 2.2 Promoção das iniciativas e ações em consonância com os objetivos da Educação para Todos e Objetivos do Milênio;
- 2.3 Promoção de programas de valorização e formação de professores, tanto inicial quanto continua;
- 2.4 Fomento de iniciativas para o tratamento de outras áreas e modalidades educacionais (educação infantil, educação de adultos, não-formal, à distância etc.), que permitam alcançar uma educação para todos ao longo da vida;
- 2.5 Incorporação de novas tecnologias à educação para melhorar a qualidade e promover a inclusão social;
- 2.6 Fortalecimento dos vínculos entre educação e sistema produtivo (Mercosul, 2011, p. 14-15).

Já nas ações programáticas, os documentos se distinguem. O Plano de Ação 2006-2010 apresenta como principais eixos da relação educação e diferença: intercâmbio institucional sobre metodologias e propostas para alunos com necessidades educativas especiais; identificação e difusão de experiências inovadoras para

inclusão de diversidade étnica e cultural; identificação e difusão de experiências que vinculam educação e produção nas zonas rurais (educação no campo/escolas rurais). As demais ações programáticas são referentes aos diálogos entre educação e setor produtivo (Mercosul, 2006, p. 17-18).

Percebemos que as ações programáticas produzem ações dialógicas restritas às instâncias de gerenciamento da educação escolar, em exclusão dos atores sociais e dos sujeitos. E, novamente, são reduzidas aos caracteres das diferenças socioculturais, não trazendo propostas de diálogo institucional sobre as questões socioeconômicas.

Notamos que, no documento de 2011-2015, há justamente um robustecimento das ações programáticas. Nesse sentido, o documento não só retorna à questão educacional das línguas para integração cultural, frente à diversidade cultural regional, com atenção especial ao projeto das escolas bilíngues de fronteira, como também estabelece: aprofundar as estratégias para garantir a igualdade de oportunidades de acesso, permanência e conclusão com qualidade, em tempo oportuno, das crianças e jovens nos sistemas de ensino (promovendo diversificação da oferta educacional); identificação das condições e oportunidades educacionais para as populações em situação de exclusão e vulnerabilidade social; fortalecimento de práticas pedagógicas e de desenvolvimento curricular e melhoria na formação docente (Mercosul, 2011, p. 39-42).

Esses apontamentos demonstram que há um aprimoramento na construção das políticas educacionais que relacionem educação e diferença nos processos educativos presentes na perspectiva da integração regional. Mas, substancialmente, verificamos que os passos dados, além de muito largos, apresentam tropeços significativos no decorrer do percurso.

Os atos falhos, conjecturados em visões restritivas acerca do problema da diferença, reduzem-na nas perspectivas socioculturais, em detrimento das socioeconômicas, muito embora a igualdade de condições fosse – e ainda seja – uma realidade distante na conjectura do Mercosul.

Cabral, Andrade e Wandelely Júnior (2013, p. 126) trazem apontamentos aos questionamentos sobre as condições justas de convivência, de acordo com a teoria rawlsiana, trabalhada anteriormente:

Em virtude disso, apesar de manter um PIB com mais de U\$ 3 trilhões, o Mercosul é formado por países com grandes desigualdades sociais e que enfrentam grandes problemas para diminuir as mazelas da sua população. A redução dessas assimetrias só ocorrerá se forem adotadas políticas públicas de distribuição de renda, geração de emprego, melhoria na saúde, educação e acesso ao saneamento básico.

De fato, é importante destacar que não cabe à educação – tampouco aos sistemas educacionais nacionais – trazer soluções ou se responsabilizar como instrumento dos problemas socioculturais e socioeconômicos das sociedades, em especial das do Mercosul. Mas é importante que os processos educativos e as políticas educacionais propostas trabalhem sobre as condições do seu tempo e do seu espaço e promovam a formação do alunado como sujeitos livres e agentes sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tivemos como objetivo neste trabalho balizar qual e como ocorre a relação entre educação e diferença nos documentos educacionais do Mercosul, tomando como perspectiva o processo de

integração regional. Ao longo deste texto, buscamos estabelecer os contornos entre cultura, educação, cidadania e diferença, a partir dos quais traçamos as aproximações acerca da complexidade temática, essencialmente interdisciplinar. A partir desses contornos, passamos às análises dos documentos do SEM, do Mercosul.

Ao discorrermos sobre como a educação e a cultura trabalham em mutualidade – uma alimentando a formulação da outra –, buscamos nos aproximar das questões ontológicas que definem a educação na formação do sujeito, enquanto indivíduo e enquanto cidadão. Assim, podemos perceber a fundamentalidade do direito à educação para os cidadãos e para a sociedade.

Partindo-se dessa perspectiva, passamos a trabalhar com a problemática da diferença, que, mesmo se constituindo um problema antigo, ainda não encontrou nas sociedades contemporâneas uma solução para os óbices que cria na relação entre o sujeito e a sociedade. As diferenças – também caracterizadas como diversidades, quando socioculturais, ou desigualdades, quando socioeconômicas – produzem tensões no campo da educação, no sentido de demandar articulações que respondam a sua existência, a fim de sanar os obstáculos que geram a efetividade do direito à educação, no seu caráter fundamental.

No que tange ao sistema educacional delineado pelo Mercosul nas políticas educacionais, fica evidenciado que a temática necessita de maturação, tal como a agenda social em geral do bloco. Nas políticas educacionais, a diferença aparece, na maioria das vezes, no paradigma da diversidade cultural da região, como objeto de disciplinas curriculares como História, Geografia e Línguas, no sentido de conjecturar subsídio à formação de uma cidadania regional.

Por outro lado, as diferenças no âmbito das desigualdades socioeconômicas aparecem claramente explicitadas em apenas dois

dos cinco documentos que foram objeto de estudos. Sendo que em um dos documentos as proposituras sugerem, inicialmente, que a educação dê conta da eliminação da pobreza por meio do desenvolvimento da produtividade e da capacidade dos “recursos humanos”, e, posteriormente, restringe as metas à formação docente. Já no outro documento, é trazida a questão do fracasso escolar, apontado como um acontecimento-sintoma das desigualdades sociais transpostas ao campo escolar e educativo.

O que concluímos é que as políticas educacionais do Mercosul se traduzem como miúdas frente aos problemas conjunturais presentes na realidade regional. É certo que não cabe à educação responder, sozinha, a demandas oriundas de questões sociais, econômicas e culturais muito mais profundos do que o seu alcance pode projetar. Mas, estranha-se a ausência de mais expressivas proposições a respeito, principalmente, das desigualdades socioeconômicas, que são fatores de marginalização e exclusão sociais, típicas da realidade de países de capitalismo periférico, como os do Mercosul.

Nesse sentido, a questão da justiça social, tão abordada pelos textos das políticas educacionais, precisa de maior atenção e abrangência de atuação; no sentido de se aproximar das condições dignas para os diferentes, das condições justas de convivência e da real possibilidade de interpretação do Mercosul como empreendimento coletivo, como integrador regional.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Igualdade e liberdade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

CABRAL, C. H. P. L.; ANDRADE, M. T. S.; WANDERLEY JUNIOR, B. A integração que deu certo: o Mercosul social e a efetivação dos direitos

fundamentais. **Revista FSA** (Faculdade Santo Agostinho), v. 10, p. 115-132, 2013.

CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. v. 1. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2009.

CASTILHO, E. W. V. O papel da escola para a educação inclusiva. In: LIVIANU, R., coord. **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

COSTA, L. C. Estado e políticas sociais no debate sobre a integração regional do Mercosul. In: **DIPROSUL**, Pelotas (RS): UCPEL, 2011.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cad. Pesqui.** São Paulo, n. 116, p. 245-262, Jul 2002.

DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do Mercosul e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**. v. 23, p. 174, 2007.

MARTINES JÚNIOR, E. **Educação, cidadania e Ministério Público: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência**. 1. ed. São Paulo: Ed. Verbatim, 2013.

MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MERCOSUL. Setor Educacional do Mercosul. **Plano do Setor Educacional do Mercosul (2001-2005)**. Buenos Aires, Argentina, 2001.

MERCOSUL. Setor Educacional do Mercosul. **Plano do Setor Educacional do Mercosul (2006-2010)**. Buenos Aires, Argentina, 2006.

MERCOSUL. Setor Educacional do Mercosul. **Plano do Setor**

Educacional do Mercosul (2011-2015). Buenos Aires, Argentina, 2011.

MERCOSUL. Setor Educacional do Mercosul. **Plano Trienal do Setor Educacional do Mercosul (1998-2000).** Buenos Aires, Argentina, 1998.

MEZZAROBA, O.; MONTEIRO, C. **Manual de metodologia da pesquisa no direito.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MIRANDA, P. de. **Democracia, liberdade e igualdade.** ALVES, V. R. (Atual.). Campinas: Bookseller, 2002.

MONTEIRO, A. R. **História da educação: do antigo “direito de educação” ao novo “direito à educação”.** São Paulo: Cortez, 2006.

MOREIRA, A. F. B. Desafios contemporâneos no campo da educação: a questão das identidades. In: MOREIRA, A. F. B.; PACHECO, J. A. (Org.). **Globalização e educação: desafios para políticas e práticas.** 1. ed. Porto: Porto Editora, 2006.

PAULA, F. S; TFOUNI, L. V. A persistência do fracasso escolar: desigualdade e ideologia. **Rev. bras. orientac. Prof.,** São Paulo, v. 10, n. 2, p. 117-127, dez. 2009.

PEZZELLA, M. C. C.; GHISI, S. Direitos humanos na sociedade da informação multicultural e a classificação de indivíduos. In: A. J. R.; A. S. F., R. F. P. (Org.). **Sociedade global e seus impactos sobre o estudo e a afetividade do direito na contemporaneidade.** 1. ed. Florianópolis: Conpedi, 2013, v. 1, p. 100-118.

PIERUCCI, A. F. **Ciladas da diferença.** São Paulo: USP, 2000.

RAWLS, J. **O liberalismo político.** São Paulo: Ática, 2000, 2. ed.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. (rev. e atual.) São Paulo: Cortez, 2007.

TORRES, R. L. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, R. L. (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

WENCESLAU, M. E.; OLIVEIRA SANTOS, D. Diálogos do Mercosul para o desenvolvimento social nas políticas educacionais nos documentos de 1991 a 2015. In: VII Seminário Internacional: fronteiras étnico-culturais e fronteiras da exclusão e II Seminário Nacional do Obeduc, 2016, Campo Grande (MS). **Caderno de Resumos**. Campo Grande: Editora da Ucdb, 2016. v. 1.

WENCESLAU, M. E.; SILVA, F. C. T. Cidadania, diferença e cultura: da ciência política e jurídica aos documentos curriculares locais. In: **II Seminário Internacional Imagens da Justiça Currículo e Educação Jurídica**. Políticas curriculares. Pelotas (RS), 2014.

WERNECK, V. R. A Cultura e a construção do sujeito. **Revista Cultura Vozes**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. n. 1, set.-out. 2001.