



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA DE CAMPOS

LARA CIARDELLI FARIA

**O SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL COMO EXEMPLO DA ATUAÇÃO  
DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Campos dos Goytacazes - RJ  
2021

LARA CIARDELLI FARIA

**O SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL COMO EXEMPLO DA ATUAÇÃO  
DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Licenciatura em  
Geografia, como requisito parcial para a  
obtenção do título de Licenciado em  
Geografia.

Orientador:

Prof. Dr. Ricardo Luigi (Ricardo Abrate Luigi Junior)

Campos dos Goytacazes - RJ  
2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BUCG  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

F224s Faria, Lara Ciardelli  
O SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL COMO EXEMPLO DA ATUAÇÃO DAS  
ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS / Lara  
Ciardelli Faria ; Ricardo Abrate Luigi Junior, orientador.  
Campos dos Goytacazes, 2021.  
61 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia)-  
Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da  
Sociedade e Desenvolvimento Regional, Campos dos Goytacazes,  
2021.

1. Mercosul. 2. Política educacional. 3. Produção  
intelectual. I. Luigi Junior, Ricardo Abrate, orientador. II.  
Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências da  
Sociedade e Desenvolvimento Regional. III. Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

LARA CIARDELLI FARIA

**O SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL COMO EXEMPLO DA ATUAÇÃO  
DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao curso de Licenciatura  
em Geografia, como requisito parcial  
para a obtenção do título de Licenciado  
em Geografia.

Aprovada em 24 de setembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Ricardo Luigi (Ricardo Abrate Luigi Junior) (Orientador) - UFF



Prof. Dr. Leandro Bruno Santos - UFF



Prof. Dr. Marcos Antonio Favaro Martins - UNIP/SP

Campos dos Goytacazes - RJ  
2021

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais Abrahão e Jacqueline, por me apoiarem a seguir todos meus sonhos, me incentivando a ir de encontro com a minha melhor versão.

A minha irmã Monahr, por ser minha primeira referência de vida, obrigada por sempre se preocupar comigo.

Ao meu cunhado Victor, por ser quase um irmão mais velho para mim, obrigada por me ensinar tanto e por me mostrar que ensinar está muito relacionado com compreensão e paciência, se não fosse pelos seus conselhos eu não estaria me formando em uma faculdade federal.

Ao meu namorado e melhor amigo Caio, por ser meu companheiro de todas as horas desde 2016 e por me permitir compartilhar a vida ao seu lado.

Aos meus amigos e companheiros de luta, que construí ao longo da minha vida.

Ao meu orientador Ricardo Luigi, por todos os conselhos, incentivos e advertências, que foram essenciais para todas as conquistas que tive no ano de 2020/2021.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), que auxiliou financeiramente o desenvolvimento desta pesquisa.

No fundo, a ideologia tem um poder de persuasão indiscutível. O discurso ideológico nos ameaça de anestesiar a mente, de confundir a curiosidade, de distorcer a percepção dos fatos, das coisas, dos acontecimentos.

*Paulo Freire*

## RESUMO

O trabalho tem como objetivo avaliar o impacto do setor educacional Mercosul nas políticas educacionais dos sistemas educacionais de seus Estados partes. Assim para a execução do trabalho, será utilizada a análise documental e bibliográfica, dialogando com as principais referências sobre o assunto, no intuito de esclarecer como as organizações internacionais promovem políticas educacionais em âmbito regional. E, por meio da técnica de estudo de caso, será utilizado como referência de organização intergovernamental de abrangência regional, o Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), dialogando e traçando um balanço da atuação da organização e das políticas educacionais do Setor Educacional do Mercosul (SEM). Assim, compreende-se que o Mercosul é uma Organização Intergovernamental (OIG), visto que tem um papel crucial no sistema internacional, intermediando as relações entre os Estados, proporcionando formas de resolver disputas e conflitos de interesses, promovendo a cooperação internacional. As OIGs influenciam as políticas educacionais formuladas por/para os Estados, desempenhando um papel fundamental no processo de internacionalização das políticas educacionais, com capacidade de orientar e enfatizar as políticas a serem seguidas nos âmbitos global, regional e nacional. E, mesmo o Mercosul sendo constituído com perspectivas de caráter econômico-comercial maiores que o aspecto social, a partir de dezembro do ano da sua constituição cria-se o setor educacional do Mercosul, que passou a sugerir políticas educacionais e trazer recomendações que contemplassem ações educacionais para os seus membros. Nestes 30 anos de atuação, o Mercosul Educacional reforçou sua estrutura e implementou programas e metas importantes para o avanço da integração via educação em seus países. Mas há entraves, como por exemplo as instabilidades do Mercosul e da região, que prejudicam o avanço da integração regional, ecoando na atuação do Mercosul Educacional na questão do pouco avanço das discussões sobre educação, na pretensa saída do Brasil do SEM, no atraso do último plano e na pequena contribuição para os sistemas educacionais dos Estados-parte.

**Palavras-Chave:** Mercosul; Setor Educacional do Mercosul (SEM)/ (Mercosul Educacional); Políticas Educacionais; Organizações Internacionais; Integração Regional.

## ABSTRACT

This work aims to evaluate the impact of the Mercosur educational sector on the educational politics of the educational systems of its member states. So, for the execution of this work, a documental and bibliographic analysis will be used, dialoguing with the main references on the object, in order to clarify how international organizations promote educational politics in the regional level. Hereby case study technique, the Mercosur will be used as a reference for an intergovernmental organization of regional scope, dialoguing and drawing up a balance of the organization's performance and educational politics of the Educational Sector of Mercosul (ESM). Thus, it is understood that Mercosur is an Intergovernmental Organizations (IGOs) since they have a crucial role in the international system, mediating relations between States, providing ways to solve disputes and conflicts of interest, and promoting international cooperation. The IGOs influence the educational politics formulated by the States, playing a fundamental role in the process to internationalization of educational politics, with the capacity to guide and emphasize the politics that may be followed at the global, regional and national levels. Even though Mercosur has been constituted with perspectives of economic-commercial character, rather than the social aspect at the end of the year of its foundation, the Mercosur educational sector was created, in which it started to suggest educational politics and make recommendations that contemplated educational actions for its members. In these 30 years of operation, Mercosur Educacional has strengthened its structure and implemented important programs and goals for advancement of integration hereby education in its countries. But there are obstacles, such as the instabilities of Mercosur and the region that hinder the advancement of regional integration, echoing in the performance of educational Mercosur, the issue of little progress in improvements in education and incorporation by member countries, the very obstacles of Educational Mercosur with the alleged withdrawal of Brazil from the educational sector, the delay of the last plan and the small contribution to the educational systems of the States in the organization.

**Keywords:** Mercosur; Educational Sector of Mercosur (ESM) (Educational Mercosur); Educational Policies; International Organizations; Regional Integration



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

Figura 1 –	Organograma da Formação do Mercosul.....	30
Figura 2 –	Organograma do Setor Educacional do Mercosul.....	34
Quadro 1 –	Estrutura institucional do Mercosul.....	29
Quadro 2 –	Programas e ações do primeiro plano do SEM.....	35
Quadro 3 –	Programas e ações do segundo plano do SEM.....	38
Quadro 4 –	Síntese dos planos educacionais do Mercosul.....	49
Quadro 5 –	Objetivos e Metas alcançados pelo SEM, segundo as avaliações do setor	50

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>CAPÍTULO 1 - ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> .....	15
<b>1.1 Organizações Internacionais</b> .....	15
<b>1.2 Integração Regional</b> .....	17
<b>1.3 Políticas Educacionais</b> .....	19
<b>CAPÍTULO 2: A CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL E DE SEU SETOR EDUCACIONAL</b> .....	27
<b>2.1 A criação do Mercosul</b> .....	28
<b>2.2. O Setor Educacional do Mercosul e a sua atuação nas políticas educacionais</b> ...	34
2.2.1 O <u>primeiro plano de ação do SEM (1992-1994/ 1995-1997)</u> .....	36
2.2.2 O <u>segundo plano de ação do SEM (1998-2000)</u> .....	38
2.2.3 O <u>terceiro plano de ação do SEM (2001-2005)</u> .....	40
2.2.4 O <u>quarto plano de ação do SEM (2006-2010)</u> .....	43
2.2.5 O <u>quinto plano de ação do SEM (2011-2015)</u> .....	46
2.2.6 O <u>Sexto plano de ação do SEM (2016-2020)</u> .....	47
<b>2.3 O Setor Educacional do Mercosul entre entraves e perspectivas</b> .....	53
<b>CONCLUSÃO</b> .....	56
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	58

## INTRODUÇÃO

O Mercosul é uma organização intergovernamental criada por meio do Tratado de Assunção, assinado em 1991, e composta, inicialmente, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela ingressou no bloco em 2012, mas está suspensa desde 2016, e tanto seu ingresso no bloco quanto sua suspensão contam parte da história da organização.

Originado em um contexto de euforia do processo de globalização nos anos 1990, com difusão dos princípios neoliberais e com ênfase na diminuição do papel do Estado, o Mercosul entrou em vigor com uma baixa institucionalização e privilegiando, inicialmente, aspectos econômicos e comerciais.

As discussões sobre educação não apareciam em seu documento fundador mas foram inseridas no Mercosul um ano após a assinatura de seu tratado constitutivo, pela Decisão n. 07/1991, a partir do final de 1991, com a criação do Setor Educacional do Mercosul (SEM) ou Mercosul Educacional, gerando uma reunião de cúpula de ministros da Educação dos países membros, no qual começou-se a pensar em políticas educacionais e recomendações que contemplassem ações educacionais para o conjunto.

Essa proposta traz novas possibilidades de centralizar objetivos e metas comuns para a região, com um caráter inédito de orientar e coordenar políticas macroeconômicas e setoriais a serem efetivadas na educação. Os documentos elaborados pelo setor serão referenciados como Plano de Ação e até o momento foram elaborados seis planos que tiveram em atuação de 1992 à 2020, o sétimo plano com perspectiva de atuação de 2021-2025, começou a ser elaborado em agosto de 2021, segundo a Portaria n° 598, publicado pelo Diário Oficial da União brasileira.

Posto isso, vale a ressalva que a pesquisa se baseia no método hipotético-dedutivo (DINIZ, 2015; SPOSITO, 2003), desta forma, a primeiro momento embasado em teorias existentes (HERZ et al, 2015; LUIGI, 2017; PECEQUILO, 2012) e conhecimentos prévios sobre o tema, identifica-se que o Mercosul é uma organização intergovernamental regional, acarretando a formulação da hipótese.

A hipótese que sustenta o trabalho é que o Mercosul é uma organização intergovernamental regional, que tem potencial, em seu setor educacional, de influenciar as políticas educacionais de seus países membros, mais especificamente em relação ao Brasil.

Visto que as Organizações Intergovernamentais (OIGs) são compreendidas como espaços de negociação diplomáticas, de caráter voluntário, nos quais podem-se estabelecer relações, diálogos e consenso entre os Estados membros. E que a partir de 1950, as OIGs configuram-se como facilitadoras, com o propósito de amparar burocraticamente a cooperação entre os Estados partes, seja para determinações de tratados, ou proporcionando diferentes formas de assistências técnicas ou financeiras (PECEQUILO, 2012), é possível identificar essas mesmas semelhanças no objetivo de criação do Mercosul e a sua perspectiva de formular políticas sócio econômicas, a fim de desenvolver a integração regional dos povos e dos mercados latinos americanos que fazem parte da organização.

Após formulação da hipótese, o próximo passo metodológico foi organizar os objetivos, assim, o objetivo principal do trabalho é avaliar o impacto do setor educacional Mercosul nas políticas educacionais nos sistemas educacionais dos seus Estados partes, e os objetivos específicos foi separado em dois, sendo o primeiro destrinchar as potencialidades e limites do setor educacional, no que tange ao ensino de Geografia nos sistemas educacionais dos Estados partes, e o segundo colaborar na investigação dos motivos e possíveis consequências da pretensa saída do Brasil do Mercosul Educacional. Para atingir este objetivo é necessário produzir um conhecimento a respeito da criação do Mercosul, fazendo recorte sempre que necessário para seu setor educacional.

O Mercosul, ao passar a enxergar a educação como um aspecto promotor de desenvolvimento, passa a articular seu setor educacional buscando aproximar ainda mais os países membros. Entretanto, nestes 30 anos do Mercosul Educacional, parece que não há um grande avanço na incorporação desses planos educacionais por parte dos Estados membros.

Por serem documentos densos, nota-se que as produções que se dispõem a fazer as análises desses planos, quase nunca destrincham todas as possibilidades e limites existentes nos planos. Como destaca Souza et al (2020), os planos de ações produzidos pelo SEM têm potencial de situar as políticas públicas educacionais em âmbito continental e em proporções internacionais.

Assim, utilizou-se da técnica de análise de caso entrepondo com referências bibliográficas, em diferentes momento da pesquisa, alternando entre os documentos que antecederam a criação do Mercosul, bem como documentos de criação da organização e seu setor educacional dando enfoque a uma análise mais cautelosa nos documentos

disponibilizados pelo SEM e suas propostas e perspectivas para a educação de seus Estados partes, com argumentação e análise de outros autores (BARBOZA, 2009; JUNIOR E SANTOS, 2017; SOUZA, 2017).

A análise dos planos educacionais do Setor Educacional do Mercosul aqui posta busca contribuir para se traçar um panorama da trajetória do Mercosul Educacional. Os três primeiros planos demonstraram uma evolução que não se demonstrou nos planos seguintes, acompanhando as ondas de maior ou menor aprofundamento que acometem de forma cíclica a integração regional na América do Sul.

Por meio da análise dos planos produzidos pelo setor educacional do Mercosul, constata-se que os diversos documentos produzidos pelo setor, demonstram aperfeiçoamento de suas propostas, renovação da missão e da visão do setor, com o intuito de adequar à constante evolução do mundo moderno e aos objetivos do Mercosul. Mas o atual momento do Mercosul, em seus 30 anos de existência, é turbulento, havendo discussões não só sobre a sua efetividade, como também questionamentos sobre a sua continuidade. A postura do governo brasileiro, com a saída do Brasil do Mercosul Educacional, em 2019, trouxe ainda mais problemas para a concretização das propostas educacionais da organização, culminando, inclusive, na falta de um plano para o quinquênio que se inicia em 2021.

Assim, esta análise possibilita também destrinchar as potencialidades e limites do setor educacional, no que tange aos sistemas educacionais dos Estados partes, e colaborar na investigação dos motivos e possíveis consequências da pretensa saída do Brasil do Mercosul Educacional. Constata-se, de modo geral, que todos os objetivos foram contemplados, mesmo contendo alguns percalços, superados com a adaptação da metodologia e com a incorporação de novas referências. Estas etapas foram necessárias para atingir os objetivos com base no método proposto, levando à conclusão desta pesquisa. Mas vale a ressalva que o material produzido nesta pesquisa é de caráter científico provisório, não sendo um conhecimento definitivo. Assim, posteriormente, esta pesquisa pode ser aprimorada para base de novos problemas científicos, como também pode vir a ser contestada se submetida ao princípio de falseamento de Popper (DINIZ, 2015; SPOSITO, 2003).

## **CAPÍTULO 1 - ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

O Mercosul surge com o objetivo de criar um Mercado Comum entre os países Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, visando integrar regionalmente esses países, possibilitando nestes trinta anos de atuação, oportunidade para influenciar na criação de políticas públicas em diferentes setores sociais.

Para atingir o objetivo da pesquisa é necessário familiarizar-se com os conceitos e teorias usadas para fundamentar a pesquisa. Assim, este primeiro capítulo é dedicado a revisão teórica, subdividido em três partes. O primeiro apresenta-se o conceito de organização internacional, com o objetivo de auxiliar na percepção de como se dá a atuação dos Estados Nações no sistema internacional em suas diferentes escalas segundo objetivos e metas traçadas; o segundo é o conceito de integração regional, a fim de auxiliar na concepção das escolhas de estratégias que serão seguidas pela organização, e que ecoa por sua vez, por detrás das propostas de políticas sociais de integração ampla; e o terceiro conceito de políticas educacionais contribui para compreensão de quais são os modelos educacionais estabelecidos e adquiridos pelos Estados Nações pertencentes a organizações internacionais possibilitando analisar e qualificar o ensino oferecido. Esta base teórica se faz necessária para compreender o que é o Mercosul, enquanto uma organização intergovernamental, possibilitando dar continuidade ao trabalho.

### **1.1 Organizações Internacionais**

As organizações internacionais (OIs) podem ser entendidas como organismos que mediam os interesses em comum dos Estados para a inseri-los e mediar suas atuações no sistema internacional (SI). Fortaleceram-se após a década de 1950, com os avanços da globalização e da institucionalização dos Estados, passando a ser reconhecidas como um recurso substancial para responder aos impasses relacionados às atividades transnacionais (MATIAS, 2005; ROSEVICS, 2015).

Ainda que não haja uma unanimidade conceitual, fundamentado em Herz et al (2015), Luigi (2017) e Pecequilo (2012), assevera-se que as organizações internacionais são atores do sistema internacional, que atuam agrupando e mediando os Estados Nações com interesses e

objetivos comuns, colaborando para a inserção internacional e a manutenção dos Estados no SI.

O sistema internacional é uma ordem mundial sem uma liderança global, visto que “não há, hierarquicamente um poder coercitivo para resolver litígios, fazer valer a lei, ou a ordem do sistema, como existe na política interna” (LUIGI, 2014, p. 2).

O conceito de anarquia, relacionado ao sistema internacional, foi incorporado e aceito pelas Teorias das Relações Internacionais, desde o início do século XX, com o propósito de compreender a complexidade de uma integração social internacional, formada pela rede de atores internacionais e sob o funcionamento de uma governança global (PECEQUILO, 2012).

Num sistema internacional anárquico, considera-se também a governança global, vista como um canal de atuação e orientações individuais, organizacionais e nacionais, tanto a nível não governamental como governamental, visando ao ordenamento do sistema internacional (LUIGI, 2020). Essa relação acontece de forma complexa e paradoxal, pois advém da contenção e dissuasão mútuas dos diferentes atores no sistema internacional (PECEQUILO, 2012).

Os atores internacionais, representados por outras instâncias (civis, estatais, interesses privados etc.), são classificados em três “grupos”: Estados, Organizações Internacionais Governamentais e Forças Transnacionais (FTs) (HERZ et al, 2015; LUIGI, 2017; PECEQUILO, 2012).

Os Estados são unidades políticas centralizadas, que tem como princípios básicos a territorialidade, com base em fronteiras bem definidas, uma soberania política constituída por um governo organizado, e uma população que habita no território. Sendo assim, todos os Estados são soberanos dentro do seu determinado território (PECEQUILO, 2012, p. 21).

E ainda que os Estados sejam iguais de direito, acabam tendo diferenças entre si, referentes a sua história, constituição e recursos de poder, sendo, este último, essencial para determinar e delimitar a sua capacidade de atuação e projeção no sistema e sua medida de vulnerabilidade.

As Forças Transnacionais provêm dos múltiplos fluxos privados espontâneos e solidários, ligados à sociedade civil (PECEQUILO, 2012, p.25). Podem ser representadas pelas multinacionais ou transnacionais, pelas organizações não governamentais (ONGs) e/ou organizações não governamentais internacionais (ONGIs), pelos grupos diversos da sociedade

civil e pela opinião pública nacional, que afetam a política dos Estados tanto positiva quanto negativamente.

E as organizações intergovernamentais atuam como mecanismo de estabilização da anarquia no sistema internacional, garantindo assim um funcionamento da governança global, podendo gerar espaços sociais e físicos para realizar negociações de pequena, média ou longa duração, consolidando normas e regras.

Assim, as organizações intergovernamentais passam a ter influência tanto no âmbito global, partilhando forças de atuação com outros atores políticos; no âmbito regional supranacional, promovidas por meio da integração regional; e, no âmbito nacional, atuando nas orientações das políticas dos Estados partes da organização (HERZ et al, 2015; LUIGI, 2017; PECEQUILO, 2012). A atuação das organizações internacionais no âmbito regional por meio da integração, será o objeto de investigação no próximo tópico, pois entender a integração regional é importante para compreender uma área essencial da atuação das organizações internacionais.

## **1.2 Integração Regional**

A integração regional pode ser compreendida como uma das propostas de defesa das OIs de conquistar espaços para a construir e definir políticas públicas e econômicas propensas aos desenvolvimentos dos países associados. Este novo processo social fortalece a atuação das organizações para o alcance de diversas dimensões da política internacional. As organizações internacionais podem ser classificadas, segundo Herz, Hoffmann e Tabak (2015), Luigi (2017) e Pecequilo (2012), da seguinte forma: como organizações de Propósito Abrangente (PA) ou de Propósito Único (PU), ambas podendo ter dimensões regionais ou globais.

Como exemplo de organizações internacionais de propósito abrangente, podem-se citar a Organização das Nações Unidas (ONU), que é uma PA global, e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que seria um caso de PA regional. E como organizações internacionais de propósito único, podem-se citar a Organização Mundial do Comércio (OMC), de PU global, e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). que se apresenta com PU regional.

Portanto, o Setor Educacional do Mercosul (Mercosul Educacional), como parte do Mercosul, caracteriza-se como uma organização internacional de propósito abrangente regional, voltada para a integração regional.



A dimensão regional, que é utilizada para fazer essa classificação, é associada a noção de regionalização que se difere da noção do conceito de região valorizado e desenvolvido ao longo das diversas correntes da história do pensamento geográfico geralmente refere-se a uma forma de organização do espaço “zonal” ou em área relacionando a características semelhantes (HAESBAERT, 2001).

Segundo Haesbaert (2001), embora sejam profundamente associados é necessário fazer a distinção de região, enquanto conceito, e a regionalização, no seu sentido de método operacional e/ou técnica de recorte espacial.

A regionalização enquanto instrumento e técnica de recorte do espaço geográfico geralmente está ligada a um objetivo prático, à necessidade do pesquisador ou mesmo do planejador de encontrar unidades coerentes para sua análise ou para a aplicação de um programa de planejamento. [...] Frequentemente, a regionalização adquire um caráter normativo: não se trata tanto de reconhecer um fato (a existência da região), mas de indicar a forma com que a região deve ser construída tendo em vista um determinado ordenamento requisitado para o território. [...] Região, enquanto conceito, fruto de uma profunda discussão prático-teórica, não é simplesmente o produto desses recortes espaciais que variam conforme o interesse ou os objetivos do pesquisador. Conceituar região exige maior rigor do que, no nosso entender, o tratamento dado ao(s) processo(s) de regionalização, onde não há, obrigatoriamente, a discussão sobre um processo social especificamente regional. Região não pode ser confundida com qualquer recorte geográfico dotado de certa coesão ou coerência interna. Seu conteúdo deve ser mais rigoroso, pois seu poder explicativo deve ser ao mesmo tempo mais profundo e menos genérico (HAESBAERT, 2001, p. 2).

Desta forma, a dimensão regional associada à classificação das influências das OIGs (HERZ et al, 2015; LUIGI, 2017; PECEQUILO, 2012), por meio do âmbito regional, pode ser compreendida como método de análise (operacional/instrumental) (HAESBAERT, 2001).

Assim, segundo Herz et al (2015), esta classificação, de forma geral, pode ser compreendida como “um instrumento para agregar forças e coordenar posições frente às negociações internacionais” (HERZ et al, 2015, p. 168). Essa forma de cooperação tem como princípio o regionalismo, priorizando os movimentos políticos de base territorial, que norteiam a integração regional. Assim, deve ser qualificado de forma a se conhecer a motivação dos Estados por trás dos processos de regionalização (LUIGI, 2019). Como destaca Rosevics (2015):

A integração regional é um processo histórico mais amplo e profundo que extrapola o conceito de regimes internacionais ao se configurar como uma cooperação político-institucional, econômica e sociocultural entre Estados e sociedades de uma mesma região que buscam, através da união, atingir determinados objetivos comuns

que isoladamente eles não conseguiriam atingir dentro do sistema internacional. Nem todo regime interestatal regional leva à integração regional, mas toda integração regional tem em seu interior um regime interestatal regional, composto por normas, princípios, valores e costumes comuns construídos coletivamente (ROSEVICS, 2015, p. 15).

A escolha do tipo de mecanismo de integração regional constituído pelos Estados e, por vezes, os objetivos por detrás das propostas de políticas sociais, configurando em formas distintas de integração: iniciativas de integração voltadas para os aspectos económico-comerciais ou iniciativas de integração amplas, contemplando diversos aspectos político-sociais.

As propostas voltadas à integração regional, despertam interesse tanto nos Estados-nações em desenvolvimento, por proporcionarem uma atuação equitativa e equilibrada de forma multilateral no sistema internacional, permitindo a inserção de demandas e reivindicações diante das nações mais fortes nestes espaços; quanto aos Estados-nação desenvolvidos, que desfrutam destes recursos para funcionar como canais diplomáticos. Entretanto, neste caso, as intervenções das organizações internacionais voltadas para a integração regional podem ser percebidas como meios alternativos de pressão e exercício de poder (AKKARI, 2011).

Como visto, a integração regional pode influenciar nas políticas educacionais, através das formulações de políticas sociais, visto que é um processo composto por normas, princípios, valores e costumes comuns construídos coletivamente.

### **1.3 Políticas Educacionais**

Políticas educacionais é uma vertente das políticas públicas que surgem visando o bem-estar da população com o objetivo de garantir o direito universal à educação.

Com as novas dinâmicas da inter-relação entre os atores internacionais, e a emergência de novos contextos sociais, políticos e económicos, os processos de transformação da economia mundial influenciaram os processos de regulação a nível regional e acentuaram os interesses das organizações internacionais nas políticas sociais.

Surgem, nesse contexto, as políticas públicas e/ou sociais como propostas de amenizar consequências inerentes aos Estados, a fim de destinar o bem-estar da população. Entre as políticas públicas estão as políticas educacionais, que concebem a Educação como uma estratégia de desenvolvimento. Por conta das novas dinâmicas globais, com a expansão

mundial da escolarização nos anos 1950, é necessário compreender as políticas educacionais para além do desenvolvimento nacional, contemplando também a Educação em uma perspectiva global (AMARAL, 2010).

As políticas educacionais contribuíram para a disseminação de modelos de educação escolar internacionais, promovendo duas grandes tendências de ensino: a primeira grande tendência, voltada à formação de uma ideologia a nível mundial, tanto da educação, quanto do desenvolvimento. A segunda tendência, voltada ao desenvolvimento de uma rede internacional de comunicação e publicações no campo das ciências sociais e pedagógicas (AKKARI, 2011).

A presença das OIGs na globalização da educação passa a ser assunto recorrente nas políticas públicas de educação nas últimas décadas, destacando que: “além da tematização da educação no plano global, tornou-se visível nos últimos anos que as atividades de organizações internacionais não só se intensificaram como, também, mudaram qualitativamente” (AMARAL, 2010, p. 41). Assim, a inserção do campo educacional no sistema internacional despertou interesses das organizações intergovernamentais, tal como, Banco Mundial (BM), Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), União Europeia (EU), entre outras, que passaram a contribuir para atividades e programas voltados para a educação (AMARAL, 2010).

Shahjahan (2012) entende que a expansão do ensino, incentivada pelas organizações internacionais, contribui para o desenvolvimento nacional e internacional, visto que as OIs desempenham papéis importantes na expansão do ensino. Como por exemplo, exercem a função discursiva na definição de categorias, idiomas, significados e números usados para a articulação e a construção das políticas do ensino em vários contextos; também agem como redes globais, patrocinando e construindo plataformas de aprendizagem, reunindo e espalhando as ideias políticas, realizando conexões entre diferentes partes interessadas; e desempenham a função de coordenação entre os membros, oferecendo vários recursos técnicos para garantir a implementação das políticas educacionais.

Para Akkari (2011), a atuação gradual das organizações internacionais coloca em questão o papel dos atores históricos na educação, sendo eles o Estado e a sociedade civil. A influência das OIs no campo das políticas educacionais pode ter diferentes significados: pode ser produzida tanto a ilusão de receitas universais que se aplicariam em todos os sistemas

educacionais, como também, pode-se compreender como possibilidade de circulação de ideias e pedagogias nunca vista antes, facilitando possíveis empréstimos de materiais de inovações educacionais (AKKARI, 2011).

E, embora as OIs tenham sido reconhecidas como atores que cooperaram nas políticas nacionais de educação, o que prevalece, em questão, são os interesses e os objetivos dos Estados-parte envolvidos no acordo.

Complementando esta perspectiva, Rosevics (2015) compreende que é importante entender qual a incorporação da integração educacional no âmbito regional, buscada pelos Estados-parte da organização, podendo ser compreendida como integração regional de caráter econômico liberal competitivo ou de caráter solidário.

A integração educacional de caráter econômico liberal competitivo pode gerar possíveis choques de interesses com as classes trabalhadoras nacionais, que vêem seu mercado de trabalho ameaçado pela chegada de trabalhadores dos demais países membros da organização.

A integração educacional de caráter solidário tenderia a estruturar o processo levando em consideração os problemas ligados ao emprego, à produção e às necessidades objetivas das sociedades que compõem o projeto de integração, antes de pensar em integrar as estruturas educacionais, preparando as sociedades para o novo contexto de livre circulação laboral.

Vale ressaltar que o processo da internacionalização da educação modifica-se conforme os países e regiões do mundo, gerando, conseqüentemente, novas formas de regulação das políticas educacionais nacionais (AKKARI, 2011).

Akkari (2011) afirma que o aspecto econômico é só mais um dos componentes dentre muitos, quando se trata de implicações de expandir e globalizar a educação e as possíveis tensões entre as escalas local e global.

Entretanto, sugere questionamentos sobre a incorporação do caráter neoliberal na educação, visto que esta perspectiva compreende o livre mercado como solução e justifica a liberalização do comércio internacional acima de qualquer objetivo político. Ou seja, para o campo educacional, “segundo a orientação neoliberal, o mercado livre é a solução para resolver o problema da deterioração da escola pública, e isso graças à concorrência, e com ela,

a escolha da escola, a descentralização e a responsabilização dos atores educacionais pelos resultados” (AKKARI, 2011, p. 21).

Para Santos e Júnior (2017), a educação pode melhorar o contexto econômico dos países, entretanto, pode condicioná-los e aprisioná-los. Por isso, cabe questionar quais são essas medidas e recomendações, ponderando seus efeitos e influências no ensino a médio/longo prazo.

E mesmo com a influência das organizações internacionais no sistema educacional, atuando de formas diferente nos países desenvolvidos e em desenvolvimentos, é possível identificar, segundo Akkari (2011), semelhanças nestas influências, como, por exemplo, na concepção, avaliação e financiamento das políticas educacionais.

A concepção das políticas educacionais incorporada aos termos “benchmark” ou “ponto de referência” ressalta o interesse para as organizações internacionais. Desta forma, proporciona que as boas práticas circulem em mãos de especialistas. Assim, os bons resultados educacionais indicados em outros países são geralmente considerados como propostas possíveis, abrindo possibilidades de poder difundi-las em países que têm o sistema educacional considerado ineficiente (AKKARI, 2011).

A avaliação dos sistemas educacionais é o processo em que os especialistas das organizações examinam cuidadosamente os sistemas educacionais nacionais e redigem relatórios extensos sobre o que funciona e sobre o que precisa melhorar.

Esta noção operacionalizada por meio da noção *accountability*, traduzida por Akkari (2011) para o termo “prestação de contas”, sofre interferência ao ser interpretada. Na visão anglo-saxônica este termo é compreendido e se insere “no processo de gestão para explicar as atividades realizadas e os resultados obtidos em função de objetivos pré-determinados e se necessário faz a ligação com recursos (humanos, materiais e financeiros) investidos para sua realização” (AKKARI, 2011, p. 85). Já na perspectiva francesa, incorpora a noção de prestação de contas a outros termos para tratar da questão da obrigação no sistema educacional, como por exemplo imputabilidade, responsabilidade, avaliação, medidas, qualidade da educação etc.

Na América Latina, o termo prestação de contas é geralmente associado à sua base democrática, voltada à preocupação por mudanças e transparência. Visa ajudar os atores do sistema educacional a tomar decisões ajustadas de maneira contínua a um ambiente que está

em constante evolução, sendo a prestação de contas associada a obrigação de prestação de resultados dos usos dos recursos alocados. Akkari (2011) denomina de efeito da Educação sobre a educabilidade dos alunos, visto que:

a operacionalização de prestação de contas resultou, em muitos contextos, em uma formação do sistema de ensino, especialmente por meio da elaboração de planos de estudo indicando exatamente o que o aluno deve dominar e o estabelecimento de procedimento de avaliações (testes, exames) para verificar se os alunos atingiram os objetivos dos currículos e dos padrões estabelecidos. Ambos os procedimentos são baseados em um conceito simplista do que significa aprender: 'transferência de informações daqueles que sabem para aqueles que não sabem' (AKKARI, 2011, p. 87).

O financiamento é mais uma questão para os países em desenvolvimento. A crise na década de 1980 acabou resultando em maior dependência de alguns países, que mais necessitavam de recursos financeiros provenientes de financiamento externo, tendo resultado em maior cooperação internacional a partir da década de 1990.

No caso da América Latina, é possível identificar, a partir de 1980, intervenções feitas pela organização BM nos sistemas de ensino nacional de alguns países, por meio de financiamento, projetos e proposições, que vão fortalecendo e ampliando as redes de programas de reestruturação para os novos formatos de educação (WARDE, 1992). Podem-se destacar ainda os anos 1990 como a principal época de expansão e fixação dos serviços privados, principalmente no setor da educação:

Todavia, estes não ocorreram sem consequências políticas, pois o fato de financiar o setor educacional permite ao mesmo tempo o exercício de uma pressão sobre países para que apliquem as orientações desejadas. É importante ressaltar que os países que recebem a maior ajuda não são necessariamente aqueles que mais precisam. A concessão de uma ajuda se faz geralmente em função de interesses, muitas vezes de ordem econômica, política ou histórica (legado colonial) (AKKARI, 2011, p. 29-30).

Akkari (2011) aponta ainda consequências concretas do processo de internacionalização da educação: As crescentes pressões pela descentralização/ regionalização de ensino ou para o aumento da participação do setor privado; a redução dos gastos no ensino público; e o aumento da pressão sobre os professores para prestarem conta de suas ações pedagógicas.

Uma das consequências do enfraquecimento da perspectiva solidária da educação nas OIs depois de 1980 se dá com a saída dos Estados Unidos e do Reino Unido da liderança da

Unesco, proporcionando ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) atingir uma presença dominante no cenário educacional dos países em desenvolvimento. A atuação destas organizações priorizou programas de ajustes estruturais visando à estabilização das finanças públicas dos países incluídos nos programas.

Esse período de transferência progressiva e não conflituosa da liderança da Unesco ao Banco Mundial foi fortemente sentida no campo educacional, visto que a natureza de criação das OIGs é totalmente diferente. Isto levou a uma queda de números de matrículas nos países menos desenvolvidos, tornando também visível o engajamento do BM por meio do financiamento de projetos de formação profissional nos próximos anos, que permanecem praticamente inalteradas até o início dos anos 1990. (WARDE, 1992)

Foi precisamente no ano de 1990, na Tailândia, que ocorreu a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (UNICEF, 1990) conhecida como Conferência de Jomtien. O encontro, promovido pela Unesco, pela Unicef, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), resultando em uma série de medidas que ecoou nos documentos e em outros encontros realizados pelas organizações internacionais (LUIGI, 2020).

O documento disponibilizado pela Unicef (1990) destaca problemas encontrados pelos países menos desenvolvidos, principalmente nos anos 80, destacando que seu princípio de que "toda pessoa tem direito à educação" (UNICEF, 1990) não foi assegurado a todos. Frente a tantos problemas como aumento de dívidas, ameaças econômicas, aumento populacional, guerras, dentre outros criando uma contradição:

Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação. (UNICEF, 1990, p.1)

O documento admite graves deficiências na educação (Unicef, 1990) e propõe um modelo de educação que incorpora as multiplicidades de culturas nas políticas educacionais, por oposição à ideia exclusivista de centralidade do mercado (Warde, 1992). Para Luigi (2020), o modelo proposto aposta na cooperação entre as nações como saída para enfrentar os problemas educacionais, visando disponibilizar uma educação universal.

A adoção desses modelos educacionais universais, geralmente ocidentais, conduz a semelhanças que transcendem fronteiras. Desta forma, o currículo gradativamente é formulado em competências disciplinares e transversais, sendo pensado sob a forma de uma padronização. Outra característica que tem sido compartilhada pelos modelos internacionais é o avanço das tecnologias de informação e comunicação e a crescente utilização das línguas estrangeiras, proporcionando maior mobilidade para alunos e professores (AKKARI, 2011).

Para além dos conceitos de “educação”, “aprendizagem” e “oportunidades de aprendizagem”, Warde (1992) destaca que a chave para compreender os fundamentos emitidos em Jomtien é observar o sentido do objetivo de "necessidades básicas de aprendizagem". O documento destaca que a educação básica, além de ter uma finalidade em si, é a base para a aprendizagem e para o desenvolvimento humano e da sociedade (UNICEF, 1990).

Para Warde (1992), o conceito de desenvolvimento humano é um conceito mais amplo do que o de desenvolvimento dos recursos humanos, pressupondo que será aplicada a aprendizagem para a melhora da qualidade de vida, considerando o bem-estar geral do humano como foco e objeto da ação para o desenvolvimento.

Na mesma perspectiva, aparece também a educação de jovens e adultos, voltada ao desenvolvimento humano, ampliando o conceito de alfabetização para além da habilidade vital para o desenvolvimento pessoal, incorporando o papel instrumentalizado da aprendizagem para proporcionar a sensação de autossuficiência, para se adaptar ao mundo cada vez mais tecnológico e interdependente. Sobre estes processos de qualificação, Warde (1992) enfatiza:

A ênfase na qualificação de todas as formas de educação, voltadas para a "satisfação das necessidades básicas de aprendizagem", pautadas no diagnóstico de um mundo cada vez mais dependente da comunicação e do conhecimento, mas por outro lado, cravado por profundas iniquidades sociais (WARDE, 1992, p. 15).

Mas, para os analistas, a conferência de Jomtien teve significativa importância pois “[...] teria quebrado a hegemonia do discurso ultra fechado do Banco Mundial sobre a educação e provocado alguma mudança no tom até então imposto por esse organismo internacional” (WARDE, 1992, p. 14). Posteriormente às proposições feitas pelo BM após a conferência, houve uma incorporação de medidas menos economicistas e instrumentalistas para a educação (WARDE, 1992). Um exemplo é o aumento das propostas da alfabetização e



o incentivo ao acesso à educação básica promovida por esta organização nos países em desenvolvimento (AKKARI, 2011).

Essas políticas educacionais, acompanhadas de financiamentos e controles, como forma de desenvolvimento de mercados, pode gerar uma homogeneização nos modelos de ensino, que são geralmente vendidos como fórmulas para alcançar o “desenvolvimento” ou soluções para problemas em crises cíclicas do próprio sistema político moderno.

Entretanto, entende-se que uma organização intergovernamental não atua de forma linear, normalmente, seus objetivos e propostas vão se modificando conforme as necessidades aparentes. Esta compreensão teórica se faz necessária para entender o que incentivou a criação da organização intergovernamental Mercosul, possibilitando traçar um paralelo com as propostas feitas pelo seu setor educacional a fim de compreender qual proposta de integração educacional o Mercosul propõe.

## **CAPÍTULO 2: A CONSTITUIÇÃO DO MERCOSUL E DE SEU SETOR EDUCACIONAL**

O Mercosul é um tipo especial de organização internacional, por ser uma organização intergovernamental, de propósito regional abrangente, voltada para a integração regional. Foi constituído em 1991, por intermédio do Tratado de Assunção, inicialmente sendo composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - a Venezuela ingressou em 2012, mas está suspensa desde 2016. O Protocolo de Ouro Preto, de 1994, foi um marco importante ao dar maior efetividade ao organismo, tornando-o sujeito de direito internacional e propiciando a sua institucionalização.

A organização privilegiou na sua criação um aspecto majoritariamente comercial da integração regional, mas, ao longo de sua trajetória, foi ampliando seu escopo. E apesar do termo “educação” não aparecer no tratado de criação do Mercosul, pouco depois da assinatura de seu tratado constitutivo já se começou a pensar em políticas educacionais e recomendações que contemplassem ações educacionais em conjunto para os países do bloco.

A educação aparece em consonância com esses modelos teóricos de desenvolvimento, propostos em debates e encontros com outras organizações internacionais e outros ministros da educação. Barboza (2009) mostra que isso faz parte dos princípios de uma estratégia comum de desenvolvimento, gerando uma crença idealizada que essas medidas definem um marco da modificação da realidade na América Latina.

Nessa linha de pensamento foi criado o Mercosul Educacional, gestado ainda no ano 1991, na Reunião de Ministros da Educação dos Estados Partes, tendo passado a vigorar em 1992, a partir de tal diretriz, se propondo a estimular planos de ação educacional visando orientar a formulação de políticas educacionais para os membros do Mercosul. Essa proposta traz novas possibilidades de centralizar objetivos e metas comuns para a região, com um caráter inédito de orientar e coordenar políticas macroeconômicas e setoriais a serem efetivadas na educação, tentando superar qualquer medida ou acordo configurados anteriormente.

## 2.1 A criação do Mercosul

O período pós-ditaduras nos países da América Latina, além de ser marcado pelos processos de redemocratização desses países, foi marcado também por mudanças significativas e diversas assinaturas de protocolos e tratados (CEVIDANES, 2019). Foi o que aconteceu no cone sul da América do Sul,

Segundo Pennaforte e Martins (2017), desde 1967, com a Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, previa-se a cooperação para o aproveitamento hídrico entre Argentina, Brasil e Paraguai. Até o surgimento do Mercosul, essa cooperação era dificultada por uma gama de interesses políticos e econômicos, o que acabou desencadeando derivadas sobreposições geopolíticas.

Foram criados, até os anos 1990, um total 24 protocolos relativos a diversos temas, destacando-se, como exemplo, a Declaração de Iguazu (1985) e a assinatura da Ata para Integração Brasil-Argentina (1986), as primeiras tentativas de integração entre os países, voltadas inicialmente a formação de uma área de livre comércio.

Em julho de 1986 houve a criação do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), e, em 1988, a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, tendo como objetivo estabelecer a área de livre comércio entre o Brasil e a Argentina, em um prazo de dez anos, deixando evidentes os objetivos dos gestores dos países na época.

Entretanto, em 1990, foi assinado a Ata de Buenos Aires, que reduziu o tempo de atuação do acordo citado anteriormente, de dez anos para quatro anos e meio, terminando seu tempo de ação em dezembro do mesmo ano, tendo como justificativa a mudança de objetivo, voltando-se agora para a formação de uma integração regional voltada para um Mercado Comum.

Assim, em dezembro de 1990, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica de n.º. 14 (ACE14), que incorporou todos os 24 protocolos produzidos até então, e culminando, em março de 1991, na criação do Tratado de Assunção.

O Tratado de Assunção, de março de 1991, é o principal documento responsável pelas de criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), composto, em sua criação, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A criação do Mercosul é justificada pela “ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através de integração” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p.1), sendo compreendida pelos Estados-partes como “condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômicos com justiça social” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p.1).

Para alcançar o objetivo proposto pela organização, compreendem que é necessário fazer “o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 1), tendo como base os princípios dos tratados anteriores, como gradualidade (com etapas de integração anuais); flexibilidade ( que permite ajustes no ritmo e objetivos); e equilíbrio (proporcionando uma integração setorial uniforme).

O documento destaca que o Tratado “deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980” (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p.1). Justificando ainda que perante:

A evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; [...] este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimentos (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 1).

Deste modo, é possível identificar no primeiro artigo do capítulo um que o documento é fundamentado em quatro propósitos, sendo: o primeiro, a livre circulação de bens, serviços e insumos de produção, por meio da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias, entre outros; o segundo é o estabelecimento da tarifa externa comum (TEC) e de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou instituições, viabilizando a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; o terceiro, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, apresenta a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais nos campos do de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem; e, por fim, o quarto e último aponta o

compromisso dos Estados partes em harmonizar suas legislações, em áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991).

Outro objetivo que aparece no documento é a escolha da data, dezembro de 2014, para pleno funcionamento da constituição do Mercado Comum. Rodríguez (1995) evidencia que essas escolhas têm implicações políticas e técnicas, pois asseguram um período de constituição do ciclo das propostas para o Mercado Comum, ainda durante o mandato das atuais administrações, principalmente no caso do Brasil e Argentina:

Além da propaganda política, a escolha dessa data pretende assegurar a unidade de critérios, garantindo assim o sucesso do Tratado. Do ponto de vista técnico, ela coincide com algumas datas já estabelecidas no quadro da ALADI para o decréscimo dos níveis de proteção- tarifas e impostos - sobre certos insumos e em alguns acordos firmados na reunião do GATT no Uruguai (RODRÍGUEZ, 1995, p. 11).

No período constitutivo inicial do Mercosul, de 1991 a 1994, a organização viveu sua primeira fase de expansão, tanto do ponto de vista constitucional quanto institucional. Ainda que nesses quatro anos não tenha sido alcançado o objetivo inicial de se tornar um mercado comum, houve avanços significativos (ROSEVICS, 2015, p. 9).

Neste entretempo, com o propósito de institucionalizar a organização, em 1994, ocorreu a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, apresentando como objetivos a implementação da união aduaneira, voltada para a construção do mercado comum, considerando também as necessidades especiais para os países e para as regiões menos desenvolvidas do Mercosul, dentre outros pontos citados no documento, para a criação da estrutura institucional do Mercosul (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994, p. 1).

A estrutura institucional do Mercosul foi dividida entre seis órgãos, divididos pelos encargos das funções:

Quadro 1: Estrutura institucional do Mercosul

<b>Órgãos responsáveis</b>	<b>Funções</b>
O Conselho do Mercado Comum (CMC);	Órgão superior do Mercosul, responsável por conduzir política e tomar decisões que deverão ser obedecidas por todos os Estados-Partes, além de reunir os ministros, definir grupos de trabalhos, etc.
O Grupo Mercado Comum (GMC)	Órgão executivo do Mercosul, com reuniões especializadas, dividem-se em subgrupos de trabalho e Grupos de ad hoc, etc.

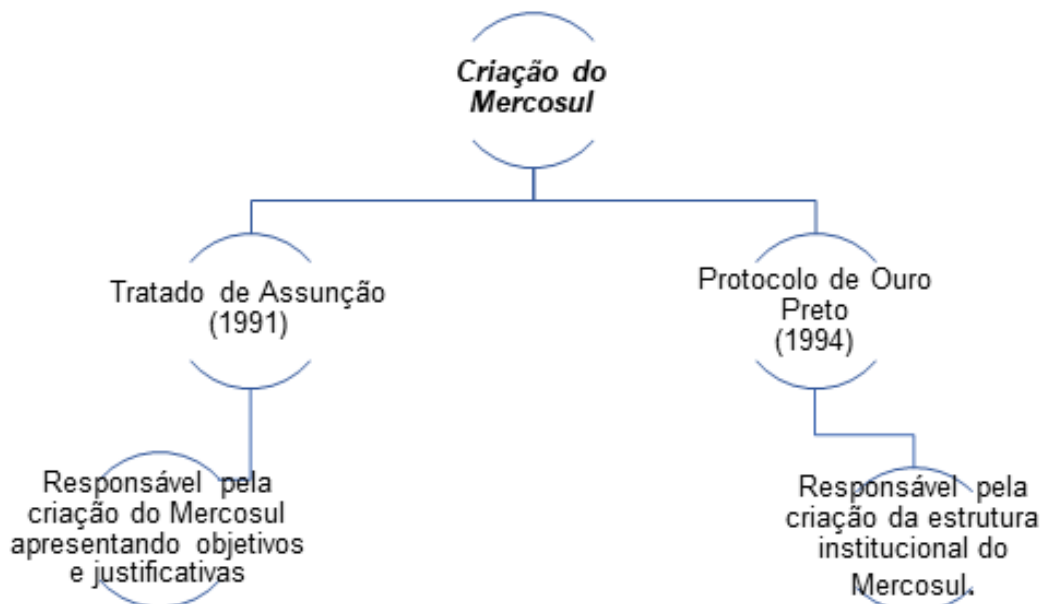
A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)	Órgão responsável por garantir a aplicação dos instrumentos de política comercial comum, por meio de comitês técnicos.
A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC)	Órgão representativo dos Paramentos dos Estados Partes no âmbito do Mercosul.
O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES)	Órgão de representação dos setores econômicos e sociais.
A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM)	Órgão de apoio operacional responsável pela prestação de serviço aos demais órgãos do Mercosul e recebe uma sede permanente na cidade de Montevideu.

Fonte: Protocolo de Ouro Preto, 1994, organizado por Faria, 2021.

O Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul são os três órgãos decisórios, ou seja, possuem capacidade decisória de natureza intergovernamental, sendo os únicos órgãos que têm o mesmo poder constitucional, podendo representar até mesmo os desejos dos objetivos do Mercosul (PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994, Cap. 1 Art. 2).

Em síntese, pautando-se nesses dois documentos, foi possível formar um organograma de formação do Mercosul:

Figura 1: Organograma da formação do Mercosul



Fonte: TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991; PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994, organizado por Faria, 2021.

Embora os Estados-parte, fundadores do Mercosul, sejam Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, houve no decorrer dos anos a aproximação de outros países, que começaram a simpatizar e desenvolver interesse de ingressar na organização, sendo denominados como Estados Associados. Desde o Tratado de Assunção há destaques, no 20º artigo, sobre o Mercosul estar aberto à adesão de outros Estados membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (Rodriguez, 1995). Foi o caso da Venezuela, que se tornou Estado parte em 2012. Entretanto, se encontra suspensa desde 2017, por não acatar o artigo 5º da Cláusula Democrática do Mercosul. Já a Bolívia, se tornou Estado Associado em 1996, e, desde 2015, está em processo de adesão como Estado Parte, não possuindo, por enquanto, poder de voto nas decisões da organização. Outros Estados Associados são, por ordem de ingresso: Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013).

Os Estados Associados, além de não possuírem poder de voto nas comissões instituídas pelos órgãos do Mercosul, também não têm obrigatoriedade na adoção integral da Tarifa Externa Comum, o que é necessário aos Estados Partes (Cevidanes, 2019).

Para Rosevics (2015), entender o que precedeu à criação do Mercosul e como foi estruturado seu projeto, na década de 1990, contribui para estimar como foram os processos de integração nos países sul-americanos e auxilia na identificação de elementos internos e externos à organização que influenciaram sua dinâmica, com a finalidade de verificar os objetivos a serem atingidos pela Mercosul na área educacional.

Verifica-se que a integração regional que é almejada pelos países sul-americanos, especialmente a Argentina e o Brasil, expressa, desde a Declaração do Iguazu, uma integração que tem objetivos políticos, econômicos, infra estruturais e socioculturais, voltada a perceber as potencialidades da América do Sul como “centro irradiador de uma consciência integradora” e compreendendo a integração da América Latina como “fim último” (ROSEVICS, 2015, p.13).

Observa-se também que o Mercosul se apropria do pressuposto caráter democrático na sua criação, principalmente por ter constituído o projeto de integração concomitantemente aos processos de redemocratização de seus Estados-Parte. Visto que, “apesar de ter sido um pressuposto do projeto de integração, não consta nenhuma referência à democracia no Tratado de Assunção” (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015, p. 169).

Assim, somente em 1996, 5 anos após a criação do Mercosul e após a tentativa de golpe, em 1996, no Paraguai, que os Estados partes promovem uma maior institucionalização do compromisso democrático. Assim, neste mesmo ano, foi criada a Declaração sobre o compromisso democrático, que diz que:

[...]os presidentes reafirmaram sua plena adesão aos princípios e às instituições democráticas, aos estados de direito e ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Esse compromisso foi formalmente incorporado ao Tratado de Assunção, por via da conclusão do Protocolo de Ushuaia em julho de 1998, que entrou em vigor em janeiro de 2002 (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015, p. 169).

Nos documentos constitutivos do Mercosul há diversas alusões a um aspecto majoritariamente comercial da integração regional. Mas é possível identificar conceitos e ideais sociais que, futuramente, implicará na necessidade de novos acordos da mesma natureza política. Como, por exemplo, a defesa da união dos países latino-americanos e caribenhos como necessária para o avanço desenvolvimentista, a medida de “transformação produtiva com equidade”, mercados comunitários, coordenação de políticas macroeconômicas e colaboração com países fora do tratado, dentre outras medidas, consideradas beneficiárias às populações dos Estados-Parte do Tratado (HERZ et al, 2015; RODRÍGUEZ, 1995).

Apesar do termo “educação” não aparecer no tratado constitutivo do Mercosul, no mesmo ano da sua criação já era debatido o potencial educacional como agregador do processo de integração, acarretando na assinatura da Decisão n. 07/1991, amparada pela justificativa de que “a formação integral dos recursos humanos mediante a elevação dos níveis de educação é fator essencial para fortalecer o processo de integração e alcançar a prosperidade, o progresso e o bem-estar com justiça social dos habitantes das regiões” (Dec. n° 07/91), criando o Setor Educacional do Mercosul.

## **2.2. O Setor Educacional do Mercosul e a sua atuação nas políticas educacionais**

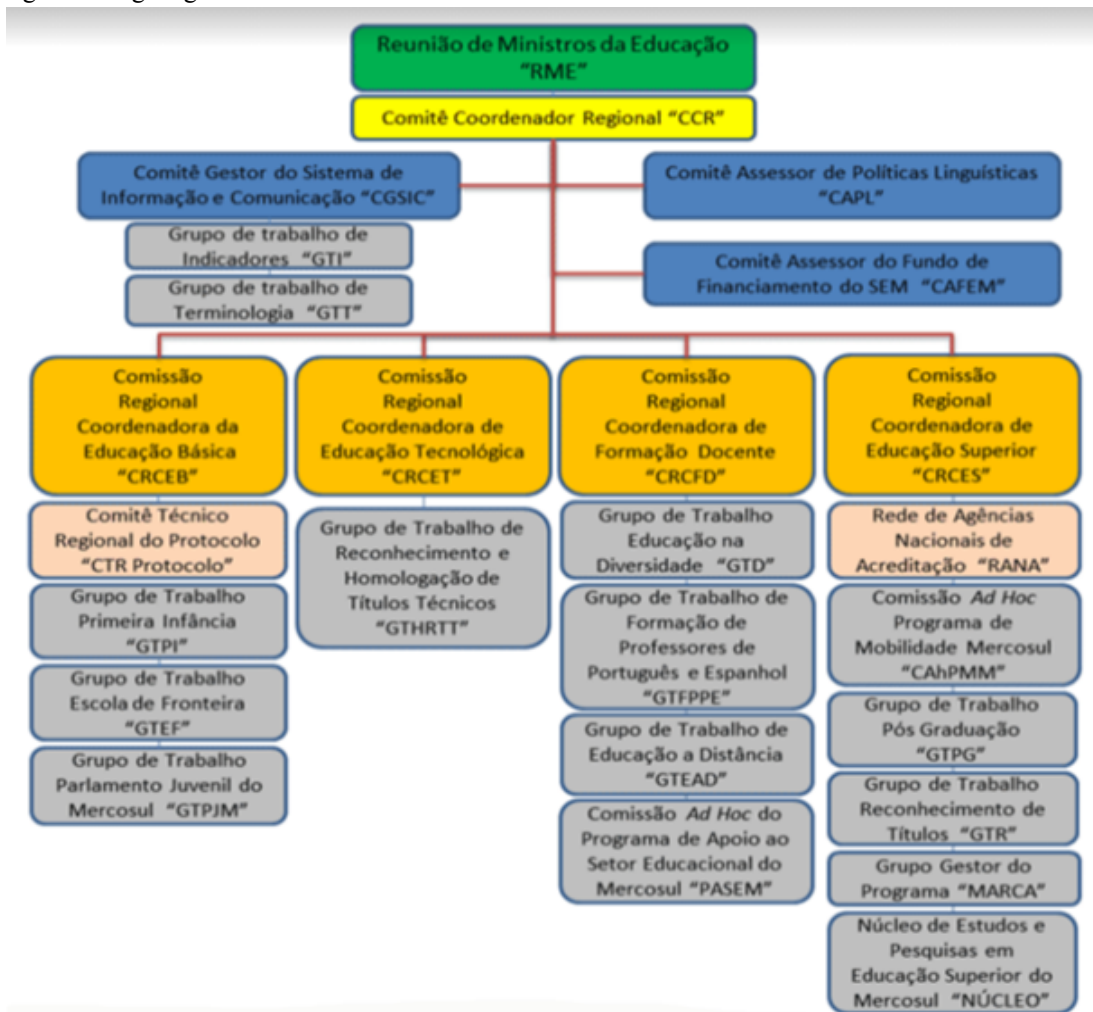
O Setor Educacional do Mercosul foi criado em 1991, pouco depois da criação do Mercosul. O SEM surge como um espaço de coordenação de políticas educacionais e de negociação de políticas públicas, para a elaboração e implementação de programas e projetos



conjuntos, arranjando a integração e o desenvolvimento da educação dos Estados-Parte e Associados, sendo representado pela Reunião de Ministros da Educação (RME).

Ao longo da trajetória do SEM foram criadas algumas instâncias de apoio ao setor, como, por exemplo, em 2001, por meio da decisão nº 15/01, foi aprovada a estrutura orgânica do Setor Educacional do Mercosul, originando dois comitês e uma comissão: o Comitê Coordenador Regional (CCR), as Comissões Coordenadoras de Área (Básica, Tecnológica e Superior) e o Comitê Gestor do Sistema de Informação e comunicação (CGSIC). Dentre outras criações, ressaltam-se: o Comitê Assessor do Fundo Educacional do Mercosul (CAFEM), em 2005; a Rede de Agências Nacionais de Acreditação (RANA) em 2006; e a criação da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente em 2011, dentre outras instâncias, provisórias e permanentes, que gerenciam ações específicas (Mercosul Educacional, 2021). Todos esses organismos compõem a estrutura do SEM, exposta na figura 2.

Figura 2: Organograma do Setor Educacional do Mercosul



Fonte: ROSEVICS, 2015.

Em trinta anos de atuação, o Mercosul produziu e reuniu uma vasta quantidade de documentos institucionais. Esses documentos são materiais essenciais para se fazer análises da organização Mercosul para os mais diversos campos temáticos. Assim, compreender a maneira que foi estruturada a organização Mercosul, segundo Rosevics (2015), auxilia na identificação dos elementos internos e externos que influenciam em suas dinâmicas, ajuda a compreender qual integração regional sul americana já foi e/ou está sendo almejada, possibilitando traçar um paralelo com a questão educacional, a fim de compreender a o papel do setor educacional para o Mercosul.

As reuniões do setor educacional Mercosul geram uma série de ações expressas em documentos oficiais. Dentre esses documentos gerados pelo SEM estão os chamados de Planos de Ação Educacional, aqui analisados como uma forma de avaliar a atuação do SEM nas políticas educacionais da região.

Até o momento foram elaborados seis planos de ações do Mercosul Educacional (MERCOSUL, 1992; MERCOSUL, 1998; MERCOSUL, 2001; MERCOSUL, 2006; MERCOSUL, 2011; MERCOSUL, 2016).

Os Planos de ações do SEM, mesmo modificando e aprimorando as estruturas dos documentos costumam ser constituídos por metas, desafios, estratégias, justificativas e fundamentações para suas propostas e projetos educacionais que contemplem os Estados-Partes.

A análise dos planos do SEM que serão apresentadas a seguir, possibilitou categorizar as principais questões discutidas em cada plano do SEM e as efetividades de algumas propostas, bem como proporcionou elementos para investigar sobre seus efeitos das propostas para o ensino de Geografia, buscando compreender as possibilidades para a cogitada saída do Brasil do Setor Educacional do Mercosul.

### 2.2.1 O primeiro plano de ação do SEM (1992-1994/ 1995-1997)

Constituído pelo Protocolo de intenções de 1991, o documento reforça o papel da educação para a consolidação e para o desenvolvimento da integração regional. Desta forma, a educação é compreendida como processo gerador e transmissor de valores e conhecimentos

científicos e tecnológicos, além de sua finalidade formadora e produtiva, para acrescentar na eficácia da modernização dos Estados-Membros. (MERCOSUL, 1991)

Assim, para alinhar as propostas do setor com os objetivos do Mercosul, foi considerado imprescindível o desenvolvimento de programas educacionais em três áreas: formação de consciência social favorável ao processo de integração; capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico; integração dos sistemas educacionais.

Para implementação dessas áreas educacionais propostas, foram definidos alguns programas e ações. Ressaltam-se três exemplos de cada área:

Quadro 2: Programas e ações do primeiro plano do SEM

Formação de Consciência Social Favorável ao processo de Integração:	Capacitação de Recursos Humanos que contribuam para o Desenvolvimento Econômico	Integração dos Sistemas Educacionais:
<p>Incorporação de conteúdos vinculados ao MERCOSUL, nos currículos de todos os níveis.</p> <p>Formação e aperfeiçoamento de docentes de modo a viabilizar a melhoria dos Sistemas Educacionais.</p> <p>Promoção de programas de difusão que possibilitem a compreensão dos benefícios sociais, econômicos e culturais da integração.</p>	<p>Reformulação dos currículos, em todos os níveis, introduzindo temas referentes ao trabalho, emprego, produção e inovação científico-tecnológica;</p> <p>Promoção e coordenação de ações de formação profissional e técnica em instituições governamentais e não-governamentais, que respondam às necessidades do mercado;</p> <p>Criação de Centros de Altos Estudos do Mercosul para a investigação permanente dos aspectos necessários ao processo de integração e cooperação.</p>	<p>Criação de um conjunto de medidas no sentido de superar as barreiras jurídicas e administrativas, que permita a mobilidade e intercâmbio de pessoas e bens nas áreas científicas, técnicas e culturais;</p> <p>Criação de uma rede institucional de cooperação técnica, preferencialmente nas áreas de Educação Pré-Escolar, Fundamental, Média, Especial e de Jovens e Adultos;</p> <p>Definição de perfis mínimos de formação profissional e técnica, de modo a possibilitar a equivalência de estudos e títulos, facilitando o exercício profissional nos países membros;</p>

Fonte: MERCOSUL, 1991; organizado por FARIA 2021.

Fundamentados na herança cepalina<sup>1</sup> e no conceito de capital humano<sup>2</sup> (BARBOZA, 2009; SOUZA, 2017), o primeiro plano do setor apresenta seus objetivos por meio de metas e ações, como algo a atender aos objetivos do mercado, voltados à relação educação/ emprego/ trabalho.

O primeiro plano do setor foi prorrogado duas vezes, em 1994 e em 1997, as prorrogações se dando pelas dificuldades de implementar as metas traçadas no tempo que foi proposto. Mas, em seus seis anos de atuação, houve avanços importantes no que diz respeito ao desenvolvimento da missão do setor educacional.

Destacam-se alguns avanços alcançados pelo plano: aprovação de protocolos que facilitam o reconhecimento e equiparação de estudos e a livre circulação de estudantes; início de trabalhos de adequação dos currículos de Educação Básica, no que se refere à aprendizagem das línguas oficiais do Mercosul e ao ensino de História e Geografia e dos currículos de formação técnico-profissional, na perspectiva da formação por competência; aprovação de protocolos para facilitar o intercâmbio de docentes universitários e a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação; constituição do Sistema de Informação e Comunicação do setor educacional do Mercosul; elaboração de um mecanismo de credenciamento de cursos universitários (MERCOSUL, 1998, p. 2)

### 2.2.2 O segundo plano de ação do SEM (1998-2000)

Constituído pelo plano trienal 1998-2000, conhecido também como Compromisso de Brasília, o documento apresenta maior sistematização das ideias e formulação de propostas e atividades práticas. Diferentemente do primeiro plano, o documento é separado em três partes.

A primeira parte, intitulada “Termos de Referência para a Definição do Plano Trienal do Setor Educacional do Mercosul, 1998-2000”, dedica-se a expor os acontecimentos e evoluções desde o primeiro plano, apontando os avanços, retomando os objetivos, missões e princípios do setor, além de retomarem também os pontos centrais propostos no tratado de

---

<sup>1</sup> O termo herança cepalina refere-se à CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, que é fundada para colaborar com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenando as ações encaminhadas à sua promoção e reforçando as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. (CEPAL; Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Site da Cepal; disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>.)

<sup>2</sup> A teoria do capital humano compreende a educação como um dos principais determinantes da competitividade entre os países, bem como do desenvolvimento econômico “sustentável e com justiça social”. (BARBOZA, 2009)

Assunção, enfatizando a relevância da Educação como elemento fundamental para preparar os cidadãos para o desafio decorrente do aparecimento de novos modos e estilos de produção, fomentando conjuntamente a integração entre os Estados e seus cidadãos. (MERCOSUL, 1998, p. 1-4).

A segunda parte do documento, intitulada “Plano Trienal 1998-2000 do Setor Educacional Mercosul”, reforça as duas áreas prioritárias que foram elaboradas e apresentadas através do Documento Mercosul 2000 (1997) para a concentração de recursos e esforços em prol do desenvolvimento das atividades, seguida de linhas programáticas, de caráter indicativo, a fim de favorecer um ordenamento das atividades do SEM por meio de programas e projetos que caracterizam o nível operacional do setor.

Quadro 3: Programas e ações do segundo plano do SEM

<p>Área I: Desenvolvimento da identidade regional, por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura de integração</p>	<p>Área II: Promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação</p>
<p>Criação de condições que facilitem e promovam a mobilidade de estudantes e professores, por meio da elaboração de programas específicos.</p> <p>Estímulo à construção de redes e programas de cunho regional, nos diversos níveis compreendidos nos sistemas educacionais, tal como o favorecimento da aprendizagem dos idiomas oficiais do Mercosul, difusão das artes, cultura e literatura regional, por meio dos currículos escolares e por meio de iniciativas de educação não formal de cada Estados partes e Associados</p> <p>Introdução da perspectiva regional na formação de docentes e de administradores educacionais.</p> <p>Implementação de programas que privilegiam a perspectiva regional na aprendizagem da História e da Geografia</p> <p>Elaboração e aplicação de programas de formação em valores, que fomentem a convivência democrática no quadro da integração regional.</p>	<p>Realização de estudos estratégicos para identificar as necessidades de formação profissional e técnica na região, segundo sua evolução política, social, econômica e cultural, facilitando, assim, a definição de políticas regionais.</p> <p>Fomento à cooperação intra-regional, com vistas a favorecer a transferência de conhecimentos e tecnologias, e o favorecimento da incorporação de tecnologias avançadas no ensino, facilitando a construção ou aquisição de aprendizagens significativas pelos alunos e a modernização da docência.</p> <p>Otimização dos processos de formação do professorado e dos administradores educacionais.</p> <p>Estímulo ao aproveitamento dos espaços de integração pelos diversos atores que integram o cenário dos sistemas educacionais, visando melhorar a qualidade e a equidade na Educação e criando, para tanto, os mecanismos adequados nos níveis político, de coordenação e de execução.</p> <p>Promoção de uma cultura da avaliação, que inclua o intercâmbio de experiências e o estímulo ao estabelecimento de indicadores comuns, possibilitando conhecer a evolução da educação no MERCOSUL.</p>

Fonte: MERCOSUL, 1998, p. 5; organizado por FARIA, 2021.

A terceira parte do documento, intitulada como “Compromisso de Brasília-Metas para os anos 2000”, reúne algumas metas a fim de orientar o desenvolvimento do setor. Estas metas estão distribuídas conforme as linhas programáticas e áreas prioritárias, decididas no documento Mercosul 2000: (I) compatibilização de aspectos curriculares e metodológicos a partir de uma perspectiva regional; (II) intercâmbio de alunos, docentes e pesquisadores; (III) informação e comunicação; (VI) avaliação e credenciamento; e (V) formação de recursos humanos.

As metas propõem alcançar níveis de excelência e universalização da educação, diminuir as injustiças sociais, eliminar a pobreza e ampliar a competitividade de mercado por meio da capacidade e produtividade dos indivíduos envolvidos. Como evidenciado diversas vezes no documento, a consolidação dessas metas necessita vir conjuntamente com a participação dos governos dos Estados-parte, pressionando seus sistemas educacionais a fim de impulsionar a qualidade da educação, assegurar a formação de competências (saberes, práticas e atitudes) em níveis equivalentes e credenciados para promover a integração regional do bloco.

Nestes nove anos de atuação no setor, podem-se destacar dentre os avanços: a coordenação das instâncias de trabalho em nível intergovernamental para a definição de marcos conceituais, normativos e operacionais; a aprovação de protocolos e acordos para integração educacional nos níveis ensino médio básico, técnico e não técnico e universitário; o aumento da conscientização para o aprendizado das línguas oficiais do Mercosul; a constituição e implementação do Sistema de Informação e Comunicação; a harmonização de perfis profissionais por competências em educação tecnológica no nível técnico médio; a concepção e implementação de estratégias para o ensino de história e geografia em uma perspectiva regional (MERCOSUL, 2001).

### 2.2.3 O terceiro plano de ação do SEM (2001-2005)

Constituído pelo “Plano Estratégico de 2001-2005”, o terceiro plano de ação do setor apresenta-se bem mais detalhado, dividido em dois capítulos.

Na primeira parte há a introdução e a contextualização da atuação do setor, apontando os desafios, princípios orientadores, objetivos, ações e horizontes estratégicos. Desta forma, o plano amplia a validade dos planos de três para cinco anos e apresenta também a redefinição da missão do setor educacional do Mercosul a fim de contribuir para os objetivos do Mercosul. Também propõe formar um espaço educacional comum, que estimula a formação da consciência cidadã para a integração, mobilidade e intercâmbios, a fim de alcançar uma educação de qualidade para todos, em especial aos setores mais vulneráveis, através de processos de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região (MERCOSUL, 2001).

Na segunda parte do documento é exposto o plano de ação, separado em cinco subcapítulos, voltados a: fortalecer as ações do Comitê Coordenador Regional como órgão de liderança e coordenação que orientar a agenda estratégica do SEM com base em sua missão a fim de fortalecer sua capacidade de monitorar e avaliar suas realizações; fortalecer o vínculo político do SEM com todas as instâncias do Mercosul; promover uma política de relacionamento e cooperação entre o SEM e demais organismos internacionais relacionados com a educação; criar um sistema de financiamento SEM para garantir recursos destinados à implementação das diferentes linhas de ação planejadas.

Em seguida, o documento apresenta os desafios, os blocos temáticos e as metas para os níveis educacionais básico, técnico e superior, incluindo o sistema de informação e comunicação.

Na área da educação básica são destacados como desafio comum problemas fundamentais e político-educacionais nacionais, compartilhados pelos Estados partes e Associados. Problemas tais como: reverter o fracasso escolar que afeta particularmente os primeiros anos de escolaridade e os que estão mudando de ciclos e/ou níveis educacionais; garantir que as crianças pertencentes aos grupos vulneráveis da população em situação marginalizada social, cultural e econômica, recebam atendimentos educacionais prioritário para garantir seu acesso à educação, permanência e promoção; e considerar as escolas do Mercosul espaços de cultura e identidades regionais a fim de constituir uma consciência da integração regional a partir de práticas sociais correspondentes (MERCOSUL, 2001, p. 5).

Como blocos Temáticos, ficaram estabelecidos como orientação os projetos correspondentes ao ensino básico: aprendizagem como processo cultural: Línguas, História,

Geografia, Culturas e novas tecnologias; por meio de projetos e atividades relacionadas ao ensino de Línguas, História e Geografia incorporando as novas tecnologias na educação, a fim de reconhecer a importante dimensão política dessas áreas para a integração regional; Melhorar a qualidade da educação para todos, com ênfase na aprendizagem e gestão participativa e contextualizada. Essa contextualização está ligada à flexibilidade e relevância curricular, e a participação está ligada à autonomia dos atores na construção da aprendizagem. (MERCOSUL, 2001, p. 5).

As metas destacam as definições que serão levadas em consideração para definir os projetos voltados a este nível educacional: ter constituído uma rede de instituições que permite a troca de experiências e a criação de um banco de informações sobre educação inclusiva e a problemática do fracasso escolar; ter gerado mecanismos de divulgação do conhecimento produzido nos diferentes países; ter pesquisado a produção de materiais didáticos e experiências pedagógicas de sucesso mundiais conjuntamente estudando problemas a fim de reverter os fracassos escolares em níveis regionais; ter implementado um curso regional de formação para professores de História e Geografia, e desenvolver seminários bienais sobre ensino de História e Geografia, integrando professores de outras áreas e da língua e da cultura; ter consolidado o ensino sistemático da língua estrangeira oficial em todos os países e ter consolidado um sistema de acreditação e mobilidade de docentes de línguas oficiais, entre os países do Mercosul, dentre outros (MERCOSUL, 2001, p. 6).

Na educação tecnológica, os desafios em comum estão relacionados aos avanços científico-tecnológicos, às transformações produtivas e à necessidade de educação continuada de qualidade para todos. A fim de enfrentar os desafios, julgam ser necessário gerar conhecimentos, atitudes, valores e habilidades propícias à profissionalização das pessoas que lhes permite inserir-se ativamente na sociedade e interagir na região.

Como bloco temáticos, estabelecem que a educação técnico-profissional deve ser pensada antes de pensar transformações nos cenários do setor produtivo; o papel do novo professor na formação técnico-profissional; e oportunidades de formação profissional ao longo da vida em espaço de educação com valores na formação técnico-profissional.

E as metas, no mesmo propósito da anterior, destacam as definições que serão levadas em consideração para executar os projetos voltado a este nível educacional, para serem



cumpridos no período de 2001 a 2005: ter perfis profissionais harmonizados em 6 áreas com professores atualizados técnico-pedagogicamente alinhado a esses perfis; ter experiências inovadoras de formação, qualificação e profissionalização visando a empregabilidade de acordo com cada país; consolidar os processos de divulgação e expansão conectando as escolas com o setor produtivo, dentre outros (MERCOSUL, 2001, p. 7).

Na educação superior, os desafios comuns se apresentam na configuração de um espaço acadêmico regional, orientados à melhoria de qualidade e à formação de recursos humanos, constituindo os elementos substanciais para estimular o processo de integração.

Os blocos temáticos, divididos em três grandes áreas, são: sistema de credenciamento de carreiras como mecanismo de reconhecimento de cursos de graduação; mobilidade e cooperação internacional, entre as instituições, docentes e discentes.

E para as metas são sugeridos projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, mobilidade estudantil, sistema de transferência de créditos e intercâmbio de docentes e pesquisadores, tal como: aprovar o Contrato de Credenciamento para Programas de Graduação e um Acordo de Mobilidade; implantar o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas; operar bancos de dados de programas de pós-graduação da região, dentre outros (MERCOSUL, 2001, p. 7).

E por último, o sistema de informação e comunicação, foi criado a fim de satisfazer os requisitos de comunicação, gestão do conhecimento, informação e trabalho cooperativo dentro do Setor Educacional do Mercosul, em todos os níveis de gestão.

Para cumprir os objetivos e linhas estratégicas definidas pelo setor, o SIC abarca três blocos temáticos: A disseminação do conhecimento, promovendo diálogos entre os diferentes atores do setor educacional e a sociedade; a Gestão do Conhecimento e Informação, na intenção de circular as experiências e conhecimentos do setor; e o Trabalho Cooperativo, proporcionando assim acessos a novas tecnologias de informação e comunicação que permitem o trabalho, armazenamento, recuperação e gestão remota de informação e conhecimento.

Para as metas, ficou estabelecido, fortalecer os nós nacionais do SIC; ter um programa de divulgação das ações do SEM nos sistemas educacionais nacionais, nas comunidades educacionais e na sociedade como um todo; estabelecer uma base terminológica do

Mercosul educacional; e ter políticas de informação, comunicação e gestão do conhecimento, em nível educacional regional.

Observa-se então que no terceiro plano, ocorre a setorização da execução dos trabalhos do SEM, institucionalizando e criando instâncias burocráticas para o seu funcionamento, com os princípios conceituais a fim de sustentar as proposições para a educação no Mercosul. Percebe-se ainda que, com a redefinição da missão do setor educacional do Mercosul, houve uma ressignificação do papel da Educação, voltado agora para construir uma consciência cidadã pautada no desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural.

A avaliação do plano de ação 2001-2005, de maneira geral mostra que, apesar das crises econômicas e políticas vividas pelos Estados parte e das instabilidades sofridas pelo Mercosul nestes anos, o SEM continuou operando e avançando nas direções de acordo, ainda que com oscilações e a passos lentos, buscando se equilibrar e manter sua continuidade (MERCOSUL, 2010, p. 6).

#### 2.2.4 O quarto plano de ação do SEM (2006-2010)

Constituído pelo documento intitulado “Plano do setor educativo do Mercosul 2006-2010”, dividido em 10 seções, o documento inicia com a apresentação do setor educacional e as suas atuações e avanços educacionais de 1992 até 2005. Em seguida, contextualiza o cenário político, fazendo um balanço do plano anterior, redefinindo a missão novamente, incorporando a necessidade de elaboração de políticas que articulem a educação com a integração do Mercosul.

Diferente dos planos anteriores, apresenta a visão do setor como um espaço regional visando a construção de uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento mútuo, pela interculturalidade, pelo respeito pela diversidade, pela cooperação solidária, com valores compartilhados que contribuem para a melhoria e para a democratização dos sistemas educacionais da região, gerando condições favoráveis à paz, por meio socioeconômico e humano sustentável.

O documento situa os seus alinhamentos estratégicos pautados nos objetivos listados no plano anterior. Na sexta parte do documento são apresentados os princípios orientadores do

plano pautado: na confiança; no respeito e consenso; na solidariedade; e na cooperação. Diferente dos outros planos, apresenta as características das ações que proporcionam condições de resultados e visibilidades, tendo como características das ações: o impacto; a difusão e visibilidade; a gradualidade; o diálogo e interação.

No tópico seguinte são listados os resultados esperados de serem atingidos com base nos objetivos listado anteriormente no documento, ressaltando-se os seguintes:

Objetivo nº1- Contribuir para a integração regional, acordando e executando políticas e programas educacionais que promovam a cidadania regional, uma cultura de paz e respeito pela democracia, direitos humanos e meio ambiente. E alguns dos resultados a serem alcançados são: formar redes de especialistas em História e Geografia; retomar e incorporar o conhecimento de História e Geografia Regional; divulgar e disponibilizar no site do SIC materiais provenientes de reuniões regionais e seminários sobre História e Geografia; formação e qualificação de professores que considerem a temática da integração regional.

Objetivo nº2- Promover educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, desenvolvimento humano e produtivo. E alguns dos resultados a serem alcançados são: realizar momentos de reflexão e intercâmbio sobre metodologias e propostas para o atendimento de alunos com necessidades educativas especiais, favorecendo a sua inclusão nos sistemas educativos; identificar e disseminar experiências inovadoras para a inclusão da diversidade étnica e cultural; efetuar procedimento ou credenciamento de cursos de graduação no Mercosul; fazer encontros para troca de experiências de educação não formal para jovens e adultos.

Objetivo nº3- Promover a cooperação e o intercâmbio solidário, para a melhoria dos sistemas educacionais. E alguns dos resultados a serem alcançados são: operar redes de instituições universitárias da região; operar redes de pesquisadores da região; pôr em funcionamento redes de centros de educação básica e secundária; pôr em funcionamento redes de centros de formação de professores.

Objetivo nº4- Promover e fortalecer programas de mobilidade estudantil, estagiários, professores, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais. E alguns dos resultados a serem alcançados são: realizar estágios para docentes em formação para conhecimento de experiências e práticas de programas educacionais que promovem a equidade; promover programas de graduação nos países associados ao Mercosul, integrados ao programa

Mobilidade; capacitação de recursos humanos em gestão de programas de mobilidade, percebida; elaborar e implementar programas de intercâmbio de professores e alunos para centros educacionais de educação alternativa ou não formal.

Objetivo nº5- Estabelecer políticas que articulem a educação com o processo de Integração do Mercosul. E alguns dos resultados a serem alcançados são: reforçar a estrutura do SEM; publicar periodicamente acordos, atividades, experiências e resultados do SEM; aplicar e pôr em vigor acordos regionais; realizar trabalho conjunto com instâncias locais.

No oitavo tópico é apresentado o plano operativo, contendo todas as informações subdivididas em uma planilha por comissão, coordenação e órgão responsáveis, apresentando suas metas, ações, períodos e resultados a serem atingidos.

Posteriormente no tópico estrutura e financiamento, são apresentado as propostas para melhorar a comunicação, troca de informações dentre outros fatores que reforçariam a estrutura do SEM, também destaca a criação de diversos programas específicos com a intenção de fortalecer a formação docente e o incentivo a integração regional, institui-se as escolas-fronteiras do Mercosul e o Fundo de financiamento do SEM, com o objetivo de reforçar o compromisso dos países com as ações educacionais e possibilitando investimentos de outros atores internacionais.

Por último, o plano apresenta o tópico de seguimento e evolução, no qual reforça a importância da atualização dos sistemas educacionais alinhados aos objetivos, linhas estratégicas e metas propostas pelo SEM, disponibilizadas pelas diferentes comissões do setor.

O quarto plano aponta certa continuidade e convergências se comparado com os planos de ações anteriores, pois há também metas que são apresentadas desde o primeiro plano e que são reforçados nos planos seguintes, como por exemplo: a preocupação com o ensino de História e Geografia para a integração regional; o ensino dos idiomas oficiais do Mercosul; a implementação de um sistema de acreditação de diplomas; e o incentivo à mobilidade de estudantes e docentes, de graduação e pós-graduação.

Entretanto o quarto plano diferente dos demais, quando prioriza a necessidade de realizar mudanças significativas na estrutura do setor, e mesmo assumindo ter encontrados assimetrias e irregularidades na execução de suas propostas, reforça a Educação como transformadora regional, e a valorização da carreira docente.

Com base na avaliação feita no plano posterior, pode-se destacar dentre os avanços alcançados pelo quarto plano foram: avançou-se substancialmente, no que diz respeito ao relacionamento do SEM com outros blocos e organismos internacionais, como OEI, UNASUL, União Europeia, UNESCO e OEA; elaboraram o planejamento das ações do Conselho Sul Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI) da UNASUL; fundaram o Programa de Mobilidade do Mercosul - PMM e o Programa de Apoio do Setor Educacional do Mercosul – PASEM; dentre outros avanços. (MERCOSUL 2011, p.6)

#### 2.2.5 O quinto plano de ação do SEM (2011-2015)

Constituído pelo documento intitulado “Plano de ação do setor educativo do Mercosul 2011-2015”, o documento assemelha-se ao plano anterior, dividido em 10 seções, iniciando-se com a apresentação do setor educacional e as suas atuações e avanços educacionais de 1992 até 2010.

Em seguida, contextualiza o cenário histórico-político, fazendo um balanço do plano anterior, retomando a definição da visão e da missão do setor, elencando os princípios, objetivos e os seus alinhamentos estratégicos, pautados nos objetivos. E, por avaliarem ter tido avanços substanciais no quarto plano, mesmo com as dificuldades inerentes ao processo de integração, foi dada continuidade às atividades em direção às estratégias estabelecidas.

E por se notar não haver nenhum instrumento para monitoramento adequado das ações nos planos anteriores, o plano de ação 2011-2015 propõe um sistema de monitoramento e avaliação para acompanhar as ações já estabelecidas, a fim de identificar problemas de desempenhos e proceder ajustes, quando necessários, para que, ao final do período de duração do plano, os objetivos e ações sejam implementados.

No sétimo tópico, o documento reconhece a importância da estrutura do SEM para a garantia da integração regional na educação, mas não deixa de reconhecer que é preciso repensar a sua lógica de funcionamento e comunicação entre as demais instâncias do SEM. Salienta também que a estrutura do setor educacional deve ser dinâmica e flexível, considerando três principais funções: política (objetivos estratégicos); técnica (áreas e linhas de ação) e de execução (elaboração e execução de projetos).

Observa-se que o quinto plano mantém as ações definidas no plano anterior, com maior destaque para avaliar o impacto da educação sobre a integração regional, além da questão das línguas oficiais do Mercosul e da formação docente, que permanece sendo empecilho desde as primeiras propostas.

O documento dá destaque para a institucionalização, a criação e a renovação de novas estratégias. Cria-se a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC FD), após identificar crescentes dificuldades em tratar o tema de Formação Docente, e a Comitê Assessor de Políticas Linguísticas (CAPL), dando organicidade a grupos de trabalhos tais como diversidade, formação de professores de português e espanhol e educação a distância. Também destrincha com detalhes as instâncias dos setores de acordo com suas funções e listando suas estratégias e metas para fortalecimento do Setor Educacional do Mercosul (MERCOSUL 2011, p. 19).

#### 2.2.6 O sexto plano de ação do SEM (2016-2020)

Diferente dos planos anteriores, o sexto plano de ação apresenta-se de forma sintetizada, em formato de planilha, sem apresentação ou contextualização. O documento apresenta nova organização, separada em quatro eixos diferentes, apresentando o objetivo, o objetivo específico, a área e a subárea de atuação, as atividades, as agendas e os recursos técnicos/ financeiros.

No primeiro eixo, geração e difusão de conhecimento, é proposto como objetivo gerar e difundir o conhecimento, a experiência e a informação, nacional e regional, de interesse geral dos países membros e associados. Tendo como prioridade: intercâmbio de experiências socioeducativas da primeira infância; difusão das investigações e publicações; marco regional de qualificação profissional de competências para a vinculação de sistemas educacionais com o mundo do trabalho; redes de instituições formadoras de docentes.

No segundo eixo Mobilidade para a integração regional, é proposto como objetivo, fortalecer a mobilidade regional dos estudantes, docentes e profissionais para promover a integração regional entre os sistemas educacionais dos países membros e associados do Mercosul. Tendo como prioridade: Sistema integrado de mobilidade Mercosul; criação de

redes de instituições técnicas de fronteiras; mecanismos de reconhecimento/ homologação de estudos de educação básica, secundária, técnica e superior.

No terceiro eixo Qualidade e Equidade, é proposto como objetivo, garantir a aplicação de mecanismos para assegurar a qualidade dos aprendizados e das instituições educacionais em todos seus níveis e modalidades, nos Estados partes e associados do Mercosul. Tendo como prioridade: consolidação e expansão do Sistema ARCU-SUR para outros países; desenvolvimento de estratégias de apoio à implementação de políticas públicas de educação na primeira infância; desenvolvimento de indicadores regionais para o Marco de Ações da Educação 2030.

No quarto eixo, Inclusão e Participação Social, é proposto como objetivo, incentivar a inclusão e a participação social a partir de programas regionais na área educacional. Tendo como prioridades: institucionalização e consolidação de Programas Regionais: Parlamento Juvenil do Mercosul, Caminhos do Mercosul, Escolas Interculturais de Fronteira; desenvolvimento de oportunidades de inclusão e participação de atenção às necessidades socioeducativas.

Notou-se que o sexto plano de ação não teve como objetivo propor novos programas, ações ou instâncias, se dedicando a aprimorar, sistematizar, institucionalizar e expandir o que já foi criado e proposto pelo setor educacional até o momento.

Os seis planos de ação analisados defendem a educação como chave central para promover a integração regional entre os países constitutivos e associados ao Mercosul. Mas, quando analisados de forma cronológica, os planos evidenciam grandes evoluções, demonstrando amadurecimento e aperfeiçoamento de suas propostas, também demonstrando os obstáculos para a consolidação das propostas e ações do setor, o quadro 4 traz uma síntese das propostas feitas pelos planos do setor educacional.

Quadro 4: Síntese dos planos educacionais do Mercosul

1º plano (1992-1994)	2º plano (1998-2000)	3º plano (2001-2005)	4º plano (2006-2010)	5º plano (2011-2015)	6º plano (2016-2020)
<p>Apresenta os objetivos separados em três áreas:</p> <p>Área I: Formação de Consciência Social Favorável ao processo de integração;</p> <p>Área II: Capacitação de Recursos Humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico</p> <p>Área III: Integração dos Sistemas Educacionais;</p> <p>Incentivo a Integração sociolinguística ;</p> <p>Não apresenta metas ou ajustes nos níveis educacionais.</p>	<p>Apresenta as áreas prioritárias;</p> <p>Área I: Desenvolvimento da identidade regional por meio do estímulo do conhecimento mútuo e de uma cultura de integração;</p> <p>Área II: Promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação;</p> <p>Situa as linhas programáticas;</p> <p>Propõe Metas para alcançar níveis de excelência e universalização da educação.</p>	<p>Expõe detalhes de medidas e ações para cada nível de ensino;</p> <p>Amplia a sua atuação de três a cinco anos;</p> <p>Redefinição da missão, aspecto social atribuído à educação;</p> <p>Setorização e execução dos trabalhos no SEM;</p> <p>Criação do Comitê Coordenador Regional (CCR);</p> <p>Criação do Sistema de Informação e Comunicação (SIC).</p>	<p>Apresenta a visão do setor;</p> <p>Situa-se os alinhamentos estratégicos pautados nos objetivos definidos no plano anterior;</p> <p>Acrescenta fundamentos técnicos e metodológicos ;</p> <p>Criação do Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul (FEM);</p> <p>Reforça motivos de mudanças nas políticas econômicas, orientações e prioridades;</p> <p>Destaca novos objetivos para cada nível de ensino a ser seguido e mediado pelos governos de cada Estado pertencentes ao Mercosul.</p>	<p>Reforça a importância da educação, a definição da missão e visão do setor;</p> <p>Propõe o monitoramento adequado das ações dos planos anteriores;</p> <p>Criação de Comissão Regional Coordenadora de Formação docente. (CRC FD);</p> <p>Criação do Comitê Assessor de Políticas Linguísticas (CAPL).</p>	<p>Com nova organização; separados em quatro eixos diferentes, apresentando o objetivo específico, área e subárea de atuação, atividades, agendas e recursos técnicos/ financeiros;</p> <p>Porém não perde a organização, detalhamento, como analisado nos últimos 3 planos.</p>

Fonte: FARIA, 2021, com base nos planos educacionais do Mercosul (MERCOSUL, 1992-1997; 1998-2000; 2001-2005; 2006-2010; 2011-2015; 2016-2020).

O próprio setor educacional fornece em seus planos, com exceção do sexto plano, um balanço dos avanços alcançados pelos planos anteriores para fundamentar e orientar suas



futuras propostas. Assim, o quadro 5 expõe alguns objetivos e metas alcançados pelo setor, segundo a avaliação e o balanço geral do próprio setor educacional.

Quadro 5: Objetivos e Metas alcançados pelo SEM, segundo as avaliações do setor

1° plano (1992-1994)	2° plano (1998-2000)	3° plano (2001-2005)	4° plano (2006-2010)	5° plano (2011-2015)	6° plano (2016-2020)
<p>Aprovação de protocolos que facilitam o reconhecimento e equiparação de estudos e a livre circulação de estudantes.</p> <p>Início de trabalhos de Adequação dos Currículos de Educação Básica, no que se refere à aprendizagem das Línguas Oficiais do Mercosul e ao ensino de História e Geografia, e dos Currículos de formação Técnico-profissional, na perspectiva da formação por competência.</p> <p>Aprovação de protocolos para facilitar o intercâmbio de docentes</p>	<p>A coordenação das instâncias de trabalho em nível intergovernamental para a definição de marcos conceituais, normativos e operacionais.</p> <p>A aprovação de protocolos e acordos para integração educacional nos níveis ensino médio básico, técnico e não técnico e universitário.</p> <p>Aumento da conscientização para o aprendizado das línguas oficiais do Mercosul.</p> <p>A constituição e implementação do Sistema de Informação e Comunicação.</p> <p>A harmonização</p>	<p>Incorpora inovação, definindo a missão do SEM.</p> <p>Inicia uma nova estrutura organizacional do Setor.</p> <p>Reúne as sugestões feitas a partir de reflexões realizadas pelas diferentes comissões, fóruns e seminários.</p> <p>Lista uma série de objetivos e diretrizes princípios estratégicos, princípios norteadores e resultados esperados, que irão articular o diferentes intervenções SEM.</p>	<p>Avançou-se substancialmente no relacionamento do SEM com outros blocos e organismos internacionais, como OEI, Unasul, União Europeia, Unesco e OEA.</p> <p>Elaboraram o planejamento das ações do Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI) da Unasul.</p> <p>Fundaram o Programa de Mobilidade do Mercosul - PMM e o Programa de Apoio do Setor Educacional do Mercosul - PASEM.</p> <p>Consolidação e atualização da tabela de</p>	<p>Aumenta o destaque para a institucionalização, criação e renovação de novas estratégias.</p> <p>Cria-se a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC FD).</p> <p>Comitê Assessor de Políticas Linguísticas (CAPL).</p> <p>Organiza grupos de trabalhos tais como diversidade, formação de professores de português e espanhol e Educação a distância.</p> <p>Reforça com detalhes as instâncias dos setores de acordo com suas funções e listando suas estratégias e metas para</p>	<p>Ainda não foi disponibilizado pelo SEM a avaliação e balanço de progressos deste plano.</p>

<p>universitários e a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação.</p> <p>Constituição do Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do Mercosul.</p> <p>Elaboração de um mecanismo de credenciamento de cursos universitários.</p>	<p>o de perfis profissionais por competências em educação tecnológica no nível técnico médio.</p> <p>A concepção e implementação de estratégias para o ensino de história e geografia em uma perspectiva regional.</p>		<p>equivalência do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não técnico, que estava defasada face às alterações legislativas na educação dos países.</p>	<p>fortalecimento do setor educacional do Mercosul</p>	
--	--	--	---	--	--

Fonte: FARIA, 2021, com base nos planos educacionais do Mercosul (MERCOSUL, 1992; 1998; 2001; 2006; 2011; 2016).

Observa-se nos três primeiros planos (1992-1997, 1998-2000, 2001-2005) a defesa da educação, alinhada com a proposta cepalina (1991) de capital humano (WADER, 1992), que propõe uma transformação produtiva com equidade. Assim, as intenções, estratégias e programas educacionais se voltam à integração de currículos, destacando também a necessidade de qualificação da mão de obra para atender às necessidades do mercado de trabalho.

Essa tendência sofre modificações, a partir do quarto plano (2006-2010), com a mudança do objetivo da organização Mercosul, que renunciou a uma visão restrita de construção de um mercado comum, incorporando a visão da educação como meio para realizar ações coordenadas, que visassem a melhoria das condições de vida dos habitantes das regiões abarcadas pelo Mercosul.

Assim, a educação deixa de ser compreendida como um instrumento, e passa a ser vista como meio para a superação de assimetrias e irregularidades nos diferentes níveis educacionais, em âmbito nacional e regional, fortalecendo a equidade entre os Estados.

Rosevics (2015) aponta que esta modificação é um marco no setor educacional Mercosul, tendo em vista que:

[...] o foco do SEM era a **integração da educação** no Mercosul, dentro do contexto neoliberal de desregulamentação, competitividade e abertura de mercados. O Plano de Ação 2006-2010 do SEM representou um passo importante para o projeto do Mercosul ao trazer a perspectiva da **integração regional via educação** e abriu novas possibilidades de diálogo regional na área educacional ao constatar que não se tratava apenas de incorporar mais estudantes aos sistemas educativos dos Estados ou simplesmente integrá-los, mas também fornecer educação de qualidade, inserida à realidade regional e voltada para à integração (ROSEVICS, 2015, p. 64).

É somente neste plano de ação que ficou estabelecida a aprovação de financiamentos e as intenções explícitas em estipular a iniciativa ou projeto de formação educacional, voltado para a integração regional em qualquer nível.

Os dois últimos planos (2011-2015 e 2016-2020) destacaram a necessidade de investir, consolidar e avaliar a progressão dos programas que já foram criados até o momento, apostando na cooperação dos demais Estados partes e associados.

O plano de ação do setor educacional para o período 2021-2025, ao contrário dos planos anteriores, não foi constituído um ano antes do seu período de atuação, em partes isso se deu por conta da pandemia do covid-19 e o anúncio da pretensa saída do Brasil do setor educacional da organização.

Mas em agosto de 2021 foi divulgado pelo Diário Oficial da União, pela portaria n. 598, a inauguração do Grupo de Trabalho para atuar no planejamento e representação da Presidência Pro Tempore Brasileira- PPTB no SEM, e monitorar a implementação do sétimo plano de ação do setor, a funcionar de 2021 a 2025.

Compreende-se que, nestes 30 anos de atuação, o Mercosul Educacional reforçou sua estrutura organizacional e implementou programas e metas importantes para o avanço da integração via educação em seus países.

Mas há entraves, como por exemplo as instabilidades do Mercosul e da região que prejudicam o avanço da integração regional ecoando na atuação do Mercosul educacional, a questão do pouco avanço das discussões sobre educação e incorporação por parte dos países membros, os próprios entraves do Mercosul educacional com a pretensa saída do Brasil do setor educacional, o atraso do último plano e a pequena contribuição para os sistemas educacionais dos Estados partes que serão apresentados no capítulo seguinte.

### 2.3 O Setor Educacional do Mercosul entre entraves e perspectivas

O Mercosul é uma OIGs que não se restringe somente aos aspectos econômicos e comerciais propostos no Tratado de Assunção (1991), propondo criar um espaço para dialogar com as ideias e com os projetos de integração regional com ênfase políticas, socioculturais e educacionais, na América do Sul e na América Latina. Segundo as análises dos planos, indo ao encontro do pensamento das autoras Rosevics (2015) e Cevidanes (2019), essa perspectiva só foi aprofundada “com a ascensão de lideranças progressistas no início do século XXI, que procuraram fortalecer as áreas social e educacional no bloco” (ROSEVICS, 2015, p. 102).

Outro empecilho encontrado é a questão do pouco avanço das discussões sobre educação entre os países membros, com baixa incorporação nas políticas nacionais que recebem as iniciativas propostas pelo Mercosul. Do ponto de vista organizacional, segundo Rosevics (2015) o “Mercosul Educacional contribui, direta e indiretamente, para a ampliação do diálogo entre os povos da região e conseqüentemente para a ampliação da participação das sociedades no processo de integração regional” (ROSEVICS, 2015, p.102).

A análise de caso confirma o diagnóstico das principais referências, endossando a constatação de que as perspectivas de uma contribuição do Mercosul para as políticas regionais de educação pareceram, analisando o que foi feito até aqui, pouco promissoras:

No âmbito do MERCOSUL, como base nesses objetivos estratégicos e os demais documentos editados, observamos que os destaques vêm ao encontro daquilo já expresso pelos organismos internacionais, sobretudo no que diz respeito às potencialidades da educação para o desenvolvimento e a transformação social. Observa-se ainda que os referidos Planos de Educação se constituem mais como uma carta de orientações para os países membros de bloco do que, efetivamente, uma proposição para a construção de políticas públicas educacionais no âmbito doméstico e da região (JUNIOR; SANTOS, 2017, p. 12).

As políticas educacionais, além de não serem inovadoras, soaram mais como uma cartilha, parecendo não haver um grande avanço na incorporação desses planos por parte dos Estados membros.

Na mesma direção apontou, em 2019, o então ministro da Educação do Brasil, Abraham Weintraub e o secretário de Educação Superior do MEC, Arnaldo Barbosa, apresentando as justificativas da saída do Brasil do Setor Educacional do Mercosul. Foi apresentado como fator determinante para a retirada do Brasil do Setor a alegação de que,

apesar do investimento de recursos, teria havido “falta de eficiência e resultados práticos que impactassem positivamente na melhoria de índices gerais da Educação” (VEJA, 2019, s/p).

Foi alegado ainda que esta saída do Mercosul Educacional não significaria a saída do Brasil da organização Mercosul, sendo dito que este movimento não significava o rompimento de relações com os países vizinhos, e que “o diálogo permanente e acordo futuros, desde que entregue resultados efetivos, poderão ser firmados bilateralmente” (VEJA, 2019, s/p).

Por fim, o ex-ministro da educação também alegou que os altos gastos do Brasil no SEM justificariam essa saída. Entretanto, quando questionados sobre os valores que seriam economizados com o fim das reuniões dos ministros da educação do Mercosul, o ex-ministro alegou que ainda “está sendo levantado” e que “Aparentemente, é um volume significativo nesses 28 anos de Mercosul. Estamos falando de uma coisa com R\$ 30 milhões, mas é um número oficioso, não oficial” (CLIVERY, 2019).

Em substituição à mediação do Mercosul, o ministro afirmou que propostas de medidas bilaterais poderiam ser mais efetivas. Entretanto nenhuma dessas afirmações foi comprovada com números, dados, ou qualquer forma de argumentação explicativa, mas acompanharam um posicionamento político do atual governo do Brasil, também seguido pelo governo do Uruguai, empossado em 2020, de preferência por negociações bilaterais em detrimento do multilateralismo. Sobre esse relato, Amaral e Serikawa (2020) lançaram uma nota dizendo que:

Em sua essência, o Setor não têm a pretensão de impactar diretamente sobre os indicadores de qualidade dos países. Não é essa sua finalidade. Sua função é ser um foro de diálogo e coordenação entre países com realidades e desafios educacionais historicamente semelhantes que permita a interação e a troca de experiências com a construção de propostas conjuntas que alimentem, inclusive, o processo de integração econômica. (AMARAL, SERIKAWA, 2020, s/p.).

A pretensa saída do Brasil do Mercosul Educacional pode ter atrapalhado o planejamento de como seriam os rumos do Mercosul Educacional, tendo em vista que as reuniões para a construção dos planos de ação do Setor geralmente começavam a ser constituídas um ano antes de acabar o prazo do plano vigentes, o que não ocorreu no findar da vigência do sexto plano.

Foi divulgado pelo Diário Oficial da União, em agosto de 2021, a inauguração do Grupo de Trabalho brasileiro no SEM para monitorar a implementação do sétimo plano de

ação do setor, a funcionar de 2021 a 2025. Ou seja, apesar das especulações do ex-ministro, o Brasil não saiu do SEM.

Posto isto, entende-se que não há como tirar conclusões definitivas sobre o que acontecerá nestes próximos anos com Setor Educacional do Mercosul, num cenário de instabilidade da própria integração regional latino-americana.

E por último e não menos importante, outro entrave encontrado refere-se ao pouco avanço das propostas educacionais de integração regional, como por exemplo, a proposta de implementar e difundir as línguas oficiais do Mercosul, efetivar as possibilidades de mobilidade profissional e implementar diferentes estratégias para cada nível de ensino. Nota-se que as propostas não são implementadas com severidade e boa parte das propostas consumadas são voltadas ao ensino superior.

Para os outros níveis de ensino destaca-se, principalmente, incluir conteúdos vinculados ao processo de integração do Mercosul nos currículos escolares, especialmente das disciplinas de História, Geografia, Línguas e Literatura, e implementar proposta de harmonização dos currículos das disciplinas de História e Geografia.

Entretanto nota-se, com a análise dos planos, que não há nenhuma proposta direta para os sistemas educacionais dos países constituintes. Desta forma a proposta de harmonização curricular fica à mercê das inúmeras iniciativas de pensar currículos comuns para diferentes áreas na região.

Como exemplo desta iniciativa notabiliza-se o estudo realizado por Almeida (2017) para o Conselho Nacional de Educação, que tem como objetivo apoiar a construção de uma Base Curricular Transnacional para os países membros do Mercosul. Almeida (2017) parte da contextualização e dos desafios educacionais na América Latina, relacionado ao papel transformador da educação; analisa como é abordado a temática latino-americanas no ensino, relacionando as diferentes organizações dos sistemas educacionais dos seus países membros; e propõe conteúdos e referências didático-pedagógicas para a construção do desenvolvimento da Base Transnacional Curricular dos países do Mercosul (ALMEIDA, 2017).

Cevidanes (2019) entende que um dos motivos para estas medidas não serem implementadas se dá especialmente porque as cláusulas de respeito à soberania nacional garantem que os países tomem decisão do que será ensinado em seus sistemas educacionais.

## CONCLUSÃO

O Mercosul, pensando inicialmente como um mecanismo de integração regional voltado para o comércio, assumiu, durante o seu desenvolvimento, outras características, abrangendo também políticas sociais. Nesse contexto, surgiram as políticas educacionais do Mercosul, expostas pelos 6 planos de ação do Setor Educacional do Mercosul, que se inserem em um quadro de integração regional com perspectivas de ampliação funcional da educação enquanto política social.

Os planos de ação do Mercosul educacional demonstram o potencial de contribuição para a transformação e o fomento à identidade regional. Entretanto, faz-se necessária uma investigação sobre o investimento da organização na educação e os seus impactos no médio/longo prazo. Notou-se que os planos muitas vezes ficaram somente no papel e pouco se implementaram as ações propostas. Uma análise dos planos do Mercosul para a educação, seja pelo acompanhamento das discussões com base nos documentos propostos, seja pelo levantamento das principais referências bibliográficas trabalhadas, demonstra que pouco se avançou.

Compreende que um dos principais problemas encontrados na aplicação dos planos educacionais é que os próprios países partes não aproveitam as propostas para a construção de políticas públicas educacionais, nem para o âmbito doméstico nem para o âmbito regional, sendo na verdade essas políticas consideradas como uma carta de orientações para os países membros.

Preocupa que o último dos 6 planos de ação educacional tenha se encerrado em 2020, e que o plano para coordenar as políticas educacionais do Mercosul a partir de 2021, tenha começado a ser produzido em agosto de 2021. Em partes, isso se deu por conta da pandemia mundial e por conta do anúncio da pretensa saída do Brasil do Mercosul Educacional, em 2019, contribuindo ainda mais para a desestruturação dos arranjos educacionais regionais com base no Mercosul.

Não se identificou tampouco influência das propostas do Mercosul nos sistemas educacionais dos Estados partes, desta forma cabe aprofundar o exame das razões do porquê

de as políticas regionais educacionais do Mercosul não terem alcançado o resultado esperado, com aparente baixa incorporação desses planos por parte dos Estados membros.

Por fim, o Mercosul promove uma integração regional que, para vigorar, é necessário incorporar medidas mais amplas. No campo educacional é preciso aumentar a participação ativa dos Estados e manter seus compromissos, apesar das mudanças políticas que promovem oscilações no Mercosul.

Essas oscilações da instituição, aos primeiros sinais de dificuldades, acabam tendo como efeito o enfraquecimento da própria noção integracionista e, por não gerar um retorno financeiro imediato para todos os Estados, a integração vai perdendo a credibilidade e não avança. Ainda sim, o setor educacional tem grande potencial de situar as políticas públicas educacionais em âmbito continental e em proporções internacionais e, conseqüentemente, ampliar a participação das sociedades no processo de integração regional.



## REFERÊNCIAS

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais**: transformações e desafios. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

ALMEIDA, Fernando José. **Base Curricular Transnacional para os países do Mercosul**. Estudo realizado ao Conselho Nacional de Educação-Unidade responsável: Câmara de Educação Básica. *Em aberto*, 2017.

AMARAL, Marcelo Parreira. Política pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.36, n. especial, p. 39-54, 2010.

AMARAL, Joana de Barros; SERIKAWA, Leonardo. Em defesa do Mercosul Educacional. Disponível em: <https://www.obs.org.br/integracao/1152-mercosuleducacional>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BARBOZA, Mário de Jesus. **Política de educação nos planos do setor educacional do Mercosul**: a educação como elemento de integração e desenvolvimento regional. Dissertação de Mestrado. Cascavel, PR: UNIOESTE, 2009.

BRASIL. PORTARIA Nº 598, DE 4 DE AGOSTO DE 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-598-de-4-de-agosto-de-2021-336337797>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CEVIDANES, Kamila Nogueira. **Conquistas e desafios da Educação nos Planos de ação do setor educacional do MERCOSUL**. Artigo de conclusão de curso (História-licenciatura) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, 2019.

CLAVERY, Elisa. Brasil deixará grupo de trabalho sobre educação do Mercosul, diz ministro. TV Globo, Brasília, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/11/29/brasil-deixara-grupo-de-trabalho-sobre-educacao-do-mercosul-diz-ministro.ghtml>. Acesso em: 19 dez. 2020.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão n. 07/1991**. Dispõe sobre a criação da Reunião de Ministros da Educação. Montevideo, 1991. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec791p.asp>. Acesso em: 18 ago. 2021.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. **Decisão n. 13/1998**. Plano Trienal e Metas do setor educacional, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1398p.asp>.

DINIZ, Marco. Contribuições ao ensino do método hipotético-dedutivo a estudantes de Geografia. **Revista Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 19, n. 2, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/12995/0>. Acesso em: 18 ago. 2021.

HAESBAERT, Rogério. Regiões transfronteiriças e redes "brasileiras" no Mercosul. In: 8o. Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2001, Santiago de Chile. **Anais do 8o. Encontro de Geógrafos da América Latina**. Santiago: Universidad de Chile, 2001.

HERZ, Mônica; TABAK, Jana; HOFFMANN; Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LUIGI, Ricardo. **A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)**. Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2017. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior\\_RicardoAbrate\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/330751/1/LuigiJunior_RicardoAbrate_D.pdf).

LUIGI, Ricardo. A ideia de anarquia nas Relações Internacionais e o conceito de Anarquia em Morgenthau. **Revista Intellector**, v. 10, n. 20, p. 01–12, 2014. Disponível em: <https://revistaintellector.cenegri.org.br/index.php/intellector/article/view/258>.

LUIGI, Ricardo. Região e Integração Regional: um diálogo entre o conceito da Geografia e a teoria das Relações Internacionais. In: **Anais do XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia**, São Paulo, v.1, p. 1-13, 2019.

LUIGI, Ricardo. Educação e a Atuação das Organizações Internacionais frente à Pandemia de COVID-19. In: SENHORAS, Elói Martins. (Org.). **COVID-19 e Educação: Debates entre o Global e o Local**. Boa Vista: EdUFRR, 2020. p.31-52.

LUIGI, Ricardo; FARIA, Lara Ciardelli. Políticas Educacionais em Âmbito Regional: uma análise dos planos do Mercosul para a educação. In: CONINTER 2020, Campos dos Goytacazes, **Anais do 9º Coninter**, 2021. p. 1- 12; Disponível em: [www.even3.com.br/Anais/coninter2020/298765-POLITICAS-EDUCACIONAIS-EM-AMBITO-REGIONAL--UMA-ANALISE-DOS-PLANOS-DO-MERCOSUL-PARA-A-EDUCACAO](http://www.even3.com.br/Anais/coninter2020/298765-POLITICAS-EDUCACIONAIS-EM-AMBITO-REGIONAL--UMA-ANALISE-DOS-PLANOS-DO-MERCOSUL-PARA-A-EDUCACAO).

LUIGI, Ricardo; FARIA, Lara Ciardelli. O Mercosul Educacional e a Atuação das Organizações Internacionais nas Políticas Educacionais. In: XIII CONFICT - VI CONPG, 2021, Campos dos Goytacazes. **Anais eletrônicos** Campinas, Galoá, 2021. Disponível em: <https://proceedings.science/confict-conpg-2021/papers/o-mercosul-educacional-e-a-atuacao-das-organizacoes-internacionais-nas-politicas-educacionais?lang=pt-br>

MATIAS, Eduardo Felipe P. As Organizações Internacionais - Cooperação Internacional e Integração Regional. In: MATIAS, Eduardo Felipe P. **A Humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano a sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p.257-273.

MERCOSUL. Página do Mercosul. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/educacao/>. Acesso em 17 out. 2020.

MERCOSUL. Plano Trienal 1998-2000. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/finish/7-planos-planes/410-plano-trienal-1998-2000.html>

MERCOSUL. Plano Mercosul 2000. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/component/jdownloads/finish/7/409.html>

MERCOSUL. Plano Estratégico 2001-2005. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/finish/7-planos-planes/411-plano-2001-2005.html>

MERCOSUL. Plan del Sector Educativo del Mercosur 2006- 2010. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/finish/7-planos-planes/412-plano-2006-2010.html>

MERCOSUL. Plano de Ação do Setor educacional do Mercosul 2011-2015. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/finish/7-planos-planes/413-plano-2011-2015-versao-portugues.html>

MERCOSUL. Plano de Ação 2016-2020. Disponível em <http://edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/viewcategory/7-planos-planes.html>

PECEQUILO, Cristina. **Política Internacional**. 2º ed. Atualizada. Fundação Alexandre Gusmão: Brasília, 2012.

PENNAFORTE, Charles; MARTINS, Marcos. MERCOSUL, 25 anos depois: os problemas estruturais e o impacto da mudança de conjuntura. **Revista L’Espace Politique**, n. 31, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacepolitique/4180>. Acesso em: 20 ago. 2021.

PROTOCOLO DE OURO PRETO, 1994. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ouro-preto-adicional-ao-tratado-de-assuncao-sobre-a-estrutura-institucional-do-mercosul/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

SANTOS, Thauan; DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. Integração Regional e Educação: O caso do MERCOSUL. *Oikos*, Rio de Janeiro, ano 2017, v.16, n.2, p.22-36.  
SHAHJAHAN, Riyad. *The Roles of International Organizations (IOs) in Globalizing Higher Education Policy*. 2012

SOUZA, Kellcia.; KERBAUY, Maria.; SILVA, Rosalina. O direito à educação escolar como dimensão da cidadania no Mercosul. *Revista online de Política e Gestão Educacional*, v. 24, n.1, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13782>. Acesso em: 18 ago. 2021

SOUZA, Kellcia Rezende. **Direito à educação nos países membros do MERCOSUL: um estudo comparado**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp. 2017.

RODRÍGUEZ, Rodolfo H. Mercosul: um processo de integração. In: **Organização Pan-Americana da Saúde. Recursos Humanos em Saúde no Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. p. 9-29.

ROSEVICS, Larissa. **O Mercosul educacional e a criação da Unila no início do século XXI: integração regional via educação**. Tese (Doutorado em Economia política internacional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

SPOSITO, Eliseu. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. São Paulo: UNESP, 2003.

TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado\\_de\\_Assuncao..pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf). Acesso em: 13 ago. 2021.

UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos.** Jomtien: Unicef, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990> Acesso em: 10/05/2021

VEJA, Redação. MEC anuncia rompimento com o setor educacional do Mercosul. *Jornal Veja. Em Aberto.* 29 nov. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/mec-anuncia-rompimento-com-o-setor-educacional-do-mercado-sul/>

WARDE, Mirian Jorge. As políticas das organizações internacionais para a educação. *Em Aberto.* Brasília, INEP/MEC, ano 11, n° 56, out/dez. 1992.