

A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE FRONTEIRA: O PAPEL E OS DESAFIOS DO MERCOSUL

Challenges and the Roll of Mercosul Within the Educational on Frontiers Conext

Leonardo Kazuo dos Santos SERIKAWA*

Resumo: Este artigo discute a relevância e os desafios do MERCOSUL na fronteira partindo de duas hipóteses: a necessidade de se debater as questões de fronteira a partir de uma lógica internacional, em razão do potencial dos blocos regionais para transformar essas zonas em espaços de cooperação e sinergia entre os países, e o entendimento de que esse espaço é um lugar de tensão e conflito, onde as identidades nacionais se reforçam e as rivalidades se manifestam. A conclusão do artigo é que os territórios limítrofes continuam ainda a ser negligenciados dentro das macropolíticas públicas nacionais.

Palavras-chaves: MERCOSUL, integração regional, fronteira, educação.

Abstract: This paper discusses the relevance and challenges of MERCOSUR at frontier zone from two hypothesis: the need to debate border questions from an international logic, due to the regional blocks potential in transforming these areas into synergy and cooperation places between countries; and the understanding that this space is a place of conflict and tension, where national identities are strengthened and rivalries are expressed. The conclusion of this article is that frontier territories are yet neglected by public national macropolicies.

Keywords: MERCOSUR, regional integration, frontier, education.

Introdução

A questão fronteiriça na América do Sul é um tema histórico que antecede mesmo à soberania e à formação dos Estados, passa pelo período filipino de dominação da coroa portuguesa pela Espanha ainda no século XVII (1580-1650) e pelas assinaturas de importantes tratados como o de Madri (1750), de Santo Ildefonso (1777) e del Pardo (1778) entre as coroas, novamente separadas.

Na contemporaneidade, embora ainda existam territórios em disputas no subcontinente — Argentina x Chile, Bolívia x Chile, Venezuela x Colômbia são exemplos —, a tônica da problemática na fronteira é outra em razão das novas dimensões que ganha à medida que a integração natural e não planejada avança sobre seus mais de 15 mil km de faixa.

*Mestre em Cooperação Internacional e Desenvolvimento pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (CEAM/UnB). É Pesquisador Tecnologista do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e atual Coordenador de Desenvolvimento de Cooperação Técnica da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Foi Coordenador do Núcleo de Américas Multilateral da Assessoria Internacional do Ministério da Educação do Brasil. E-mail: leonardoserikaw@yahoo.com.br.

Distante da batuta dos Governos soberanos, a fronteira ganha contornos socioeconômicos dramáticos, *via* de regra. “Wicked problems” (*problemas malditos*) como a pobreza e a criminalidade que crescem distantes do olhar dos governos nacionais. Somente quando fatos isolados de maior grandeza, como o tráfico de drogas, o contrabando e o trânsito ilegal de pessoas se destacam pelos seus efeitos negativos é que esses espaços ascendem à pauta pública.

No exemplo brasileiro, são as instituições públicas de segurança, como a polícia e as forças armadas, as primeiras a chegarem, não para conter o crescimento da criminalidade local, mas para frear, ocupar o território nacional em uma atitude muito semelhante a dos reis portugueses e espanhóis no século XVI na defesa do princípio do *uti possidetis*.

Entretanto, a verdade é que parece não existir qualquer compromisso ou preocupação pública a nível federal com o desenvolvimento local, mas tão somente a intenção de reforçar a demarcação dos espaços de fronteira (BRASIL, 2010 *apud* AMORIM, 2012). Ou seja, sempre houve um fingimento do Estado sobre a apropriação dos espaços em resposta aos problemas que já citamos, e não um interesse notório em trazer perspectivas de desenvolvimento e de integração regional às regiões extremas do Brasil (D’ARC VAZ, 2014). Isso traz desafios ao MERCOSUL, entre as vontades de

cooperação entre os países e as identidades nacionais reforçadas, sendo estes o foco principal deste texto.

Segundo a pesquisa conduzida pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração, verificou-se que, em 27% do território nacional, onde habitam dez milhões de brasileiros:

[...] a ameaça do Estado reside, isto sim no progressivo esgarçamento do tecido social, na miséria que condena importantes segmentos da população ao não exercício de uma cidadania plena, no desafio cotidiano perpetrado pelo crime organizado e na falta de integração com os países vizinhos. (GUIA ENAFRON, 2011).

Com o surgimento dos mecanismos regionais, como o MERCOSUL, esperava-se que os territórios de fronteira recebessem uma atenção especial, principalmente com a criação de diversos grupos para tratar dessa temática: o Grupo *AD HOC* sobre Integração Fronteiriça (GAHIF); o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR); e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça.

A integração regional, nesse sentido, orientada pelo desejo potencial dos Estados, dá uma faceta positiva ao tema de fronteira, sendo anunciado como prioridade pelos governos democráticos sul-americanos. Inicialmente, esses acordos regionais detinham um forte caráter econômico, conforme marcado no Tratado de Assunção (1991). Contudo, a partir de 1992, esses mecanismos veem seu escopo ampliado no sentido social e político, com a assinatura de novos protocolos diplomáticos nas áreas de educação¹, saúde, direitos humanos, entre outros.

Mais recentemente, no intuito de aprofundar essa integração, os países membros passaram a tratar as assimetrias regionais efetivamente em amplas frentes e com a constituição de fundos de convergência, tais como o Fundo Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), cujo foco é o financiamento de programas de estímulo à competitividade e à promoção da coesão social, e o Fundo MERCOSUL de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas, criado para as operações de crédito de pequenos e médios negócios para que participem dos projetos de integração produtiva (ROCHA; PALMEIRA, 2013). De acordo com Preuss (2014):

Pode-se afirmar que o MERCOSUL está dinamizando as áreas de fronteira, pois estabelece uma nova lógica de relações econômicas entre os países que o compõem, com profundos e talvez graves reflexos no campo social; são nas áreas de fronteiras que essas alterações tendem ser mais visíveis. Dessa forma, todo conhecimento sobre a zona de fronteira meridional do Brasil, a qual se constituiu em palco das transformações que irão operar na configuração sócio espacial, que fazem parte do processo de integração, reveste-se de particular importância (PREUSS, 2014, p. 2).

Mas, da perspectiva regional, o faz da fronteira um lugar tão complexo e distinto? O que faz da fronteira um local de tamanho interesse para as políticas regionais? Essas são as primeiras perguntas que vêm à mente quando se discute o tema a partir de um *locus* comum e regionalizado como o MERCOSUL. Em resumo, a dualidade da composição social, política, cultural e econômica completamente distante da realidade de qualquer país sul-americano faz com que esses territórios compartilhem situações e problemas comuns. Isto é, “a fronteira é, a um só tempo, área de separação e de aproximação, linha de barreira e espaço polarizador” (ROCHA & PALMEIRA, 2013).

Ademais dos outros países, para o Brasil, o tema se torna ainda mais sensível em razão das suas zonas lindeiras que contam com dez países diferentes, o que lhe impõe a responsabilidade política de estimular o diálogo com as demais nações (FURTADO, 2011). Com faixas de fronteira de até 150 km de largura, com conexões secas e fluviais, o Brasil é, sem dúvida, o grande interessado no tratamento do tema.

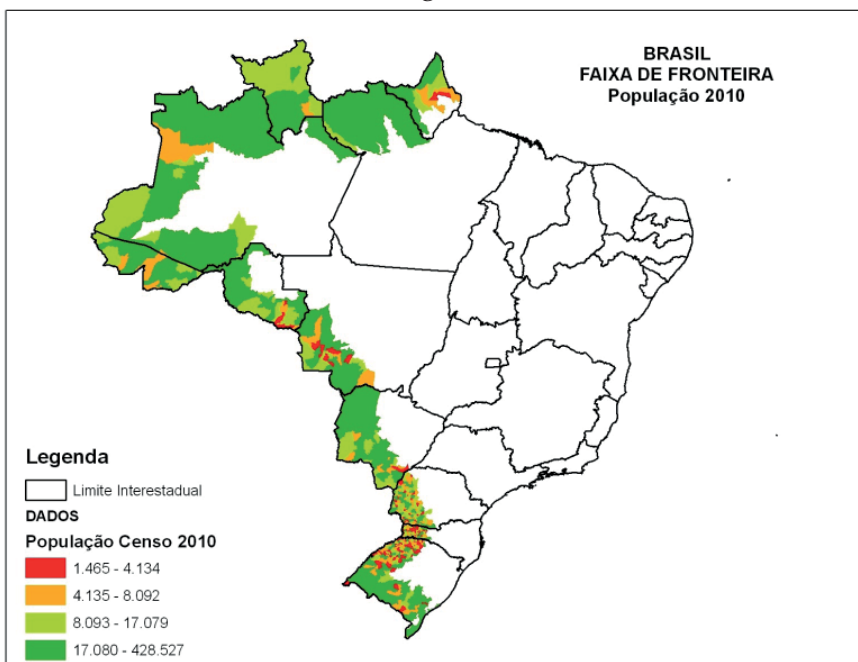


Figura 1. Faixa de Fronteira no Brasil

Fonte: Blog da CDIF

Apesar do apelo à responsabilidade natural do Estado Brasileiro, a hipótese fundamental para querer discutir as questões de fronteira a partir de uma lógica internacional, advém de um entendimento positivo de que a integração a partir dos blocos regionais detém um potencial para transformar essas zonas em espaços de cooperação e sinergia entre os países (GANGSTER, 1997), ademais de ser um espaço de tensão e conflito, onde as identidades nacionais se reforçam e as rivalidades se manifestam (PREUSS, 2014).

O papel e os desafios do MERCOSUL no desenvolvimento da fronteira

As dificuldades para a definição de um marco lógico de atuação nessas regionais especiais são inúmeras, desde a ausência de legislação específica (FURTADO, 2011) até o desconhecimento da realidade local por parte das autoridades. De acordo com o Prof. José Renato Martins, da UNILA, “o MERCOSUL, precisa sair dos gabinetes presidenciais e abandonar o linguajar técnico da diplomacia e falar a língua do povo para ser absorvido pela população” (IPEA, 2011).

Na direção disso, as áreas setoriais do MERCOSUL que cuidam dos temas sociais encontram a oportunidade de avançar no desenvolvimento local das zonas de fronteira a partir da criação de novas frentes de políticas regionais, em especial, na área da educação. Dentre os desafios programados para a educação na fronteira na América do Sul, encontram-se:

- a) A identificação dos problemas comuns e a construção de soluções conjuntas;
- b) A promoção do conhecimento mútuo e do respeito à diversidade cultural; e
- c) A integração dos sistemas de ensino locais.

Far-se-á o detalhamento de cada um desses macrodesafios para a educação na fronteira.

A identificação de problemas comuns e a construção de soluções conjuntas

Dada a extensão das fronteiras, qualquer tentativa de diagnóstico e/ou articulação tem como obstáculo primário a própria natureza do objeto e toda a complexidade logística que lhe é inerente: baixa densidade demográfica, dificuldade de deslocamento e comunicação, diversidade sociocultural, heterogeneidade das fronteiras *etc.*

Nesse sentido, não há uma “receita” pronta para lidar com os imbróglios da fronteira. Pelo contrário, qualquer iniciativa, requer um esforço conjunto de ambos os lados da fronteira, que precisam mobilizar seus recursos (humanos, financeiros, entre outros). Como destaca Barroso (2013)

não se pode pensar em ações e políticas da faixa de fronteira sem o envolvimento dos países vizinhos, já que o desenvolvimento em um lado da fronteira está intrinsecamente relacionado com o que acontece do outro lado dela (BARROSO, 2013).

Além disso, a transversalidade própria de cada tema, quando identificado, requer um arranjo de instituições nacionais e extranacionais de difícil realização, principalmente quando o tema não consta entre as prioridades dos governos. E com a educação isso não é diferente. Para se ter uma ideia do tamanho do problema, somente a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF),

instituída em setembro de 2010, conta com a participação de vinte Ministérios brasileiros e seu objetivo é “propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal naquela região”.

Ou seja, a abordagem nas zonas de fronteira feita pelo governo brasileiro segue um modelo descentralizado em formato de redes institucionais, cujos atores são interdependentes entre si dentro de um sistema federativo, que cria relações verticais e horizontais entre os órgãos das unidades federativas (União, estados e municípios). E do outro lado da fronteira, a complexidade segue o mesmo ritmo, o que dificulta em muito a articulação e o diálogo.

A promoção do conhecimento mútuo e do respeito à diversidade cultural

Por ser um contexto onde as rivalidades afloram, as zonas de fronteira naturalmente são um lugar de tensão. Segundo Sampaio & Sampaio (2014), os novos paradigmas da educação na fronteira suscitaram que os problemas educacionais nesses locais se estendem para além do currículo formal, no qual a perspectiva multicultural deve buscar estratégias para compreender as dificuldades referentes à identidade e à diferença. Segundo Ianni (2002, p. 82):

Em um mundo globalizado, quando se modificam, transformam, recriam ou anulam fronteiras reais e imaginárias, os indivíduos movem-se em todas as direções, mudam de país, trocam o local pelo global, diversificam seus horizontes, pluralizam as suas identidades.

Além disso, as novas abordagens apontam que há a urgência de propostas educacionais que solucionem problemas atuais comuns nessas regiões no intuito de conter uma maior fragmentação. A ideia de defesa do “nacional” em relação ao “estrangeiro” atrasa o processo de integração, quando, na verdade, a neutralidade da atuação deveria ser a tônica desse discurso. Dessa forma, a integração regional nessas regiões encontra resistência por conta da defesa exacerbada da identidade nacional (SAMPAIO & SAMPAIO, 2014, p. 93-94).

De acordo com Sampaio & Sampaio (2014, p. 97):

Se por um lado se faz necessário reconhecer a diversidade de culturas, por outro se torna prioritário reconhecer a igualdade da condição humana e este conflito deve ser mediado por instituições e educadores, de forma a encontrar o equilíbrio capaz de proporcionar estratégias educacionais alternativas que ao mesmo tempo protejam a diversidade cultural e combatam a desigualdade social.

A integração dos sistemas de ensino locais

Segundo dados do Ministério da Educação, somente no Brasil existem hoje 51 unidades de institutos federais situados em regiões de fronteira, envolvendo

onze estados (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), os quais fazem fronteira com dez países (Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela).

No que se refere, por exemplo, às Escolas Interculturais de Fronteira, uma iniciativa do MERCOSUL Educacional, o programa alcança hoje aproximadamente 180 escolas, localizadas em 36 municípios nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. De acordo com o Censo Escolar 2012, nas 17 escolas do PEIF, eram atendidos à época 7.522 estudantes no ensino fundamental. E, apesar de todo esse potencial instalado, pouco dele é aproveitado.

Não há dúvidas de que a fronteira é o lugar da diversidade e da complexidade e que a região é rica em oportunidades. Contudo, esses aspectos inerentes ao próprio contexto não foram suficientes para sensibilizar e organizar instituições para lidarem com essa pluralidade e com as especificidades locais. O que se vê, no entanto, é uma desarticulação entre os atores e um despreparo destes para lidar com o diferente.

Um exemplo emblemático, para exemplificar essa dificuldade das instituições, é o caso dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs). Em geral, os PPPs seguem rigidamente as diretrizes nacionais da educação e desconsideram as especificidades locais, não deixando espaço para o atendimento adequado dos alunos estrangeiros. Ao mesmo tempo, ignoram a presença de outras instituições potencialmente parceiras, algumas vezes, escolas estrangeiras localizadas imediatamente após a fronteira, e se fecham para a possibilidade de formações de redes de aprendizado.

Dada a natureza *sui generis* das zonas de fronteira, que conta com aproximadamente 588 municípios brasileiros, é preciso reinterpretar essas diretrizes para permitir um melhor planejamento das escolas para lidarem com a figura do “outro”². Além disso, há a necessidade de investimento na formação de profissionais e professores capazes de lidarem com um cenário multicultural. Para isso, é fundamental a articulação entre diferentes instituições, desde as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação até universidades e institutos federais, nacionais e estrangeiros, cuja vocação e expertise são fundamentais na formação localizada de professores multiculturais e bilíngues.

Entretanto, existem boas práticas. Um exemplo é citado por Thomaz (2010) quanto aos programas de formação docente em português e espanhol realizados por universidades brasileiras e argentinas, em especial pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pelo Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística (IPOL) e pelo *Instituto de Educación Superior Lenguas Vivas Juan Ramón Fernandez* (IESLVF).

Outro bom exemplo é do Instituto federal Sul-rio-grandense (IFSul) e a Universidade do Trabalho do Uruguai (UTU), que firmaram convênio para intercâmbio e diplomação binacional de estudantes brasileiros e uruguaios. A iniciativa, considerada bem-sucedida, tem avançado, tendo sido assinado em 2015 o protocolo de intenções que agrega ao convênio a Universidade Tecnológica (UTec), também do Uruguai (IFSUL, 2015).

No âmbito do MERCOSUL, as Comissões Regionais Coordenadora de Educação Básica e Tecnológica (CRCEB e CRCET, respectivamente), responsáveis pela condução das discussões sobre os temas, têm trabalhado para a ampliação de parcerias semelhantes a essas, cujo objetivo é a formação e a mobilização de professores e estudantes para atendimento das demandas locais e regionais.

De acordo com Urzúa & Puelles (1997), as mudanças nas relações interestatais no âmbito regional e local, por meio de acordos e tratados bilaterais, sub-regionais e regionais

[...] estão mudando radicalmente a sociedade e a política de praticamente todos os países e têm contribuído para o surgimento de uma nova cultura que também cruza as fronteiras e afeta em maior ou menor grau as culturas nacionais (p. 123-124).

Apesar desses esforços, os territórios de fronteira continuam a ser negligenciados dentro das macropolíticas públicas nacionais, embora sejam tratados pelos governos subnacionais como uma questão de responsabilidade local.

Considerações Finais

A ausência de diagnósticos e a dificuldade de formulação e implementação de soluções conjuntas, o desconhecimento mútuo, o desrespeito à diversidade cultural e a dificuldade de integração dos sistemas de ensino locais nas regiões de fronteira, são alguns dos desafios — não todos — que fazem da integração um “problema maldito” para os países sul-americanos, em especial para o Brasil, dada a extensão de sua fronteira, que atravessa dez unidades federativas, o Brasil deveria ser o maior interessado na resolução dos problemas nas zonas lindeiras.

Ainda que isso ocorresse, dependeria de uma coordenação e uma cooperação com os estados vizinhos, os quais muitas vezes não têm o tema como prioritário. Em função dessa ausência estatal de ambos os lados, crescem os problemas socioeconômicos nas bordas do país, originados por uma presença marcante das organizações criminosas nessas regiões, que se apropriam desse “regionalismo aberto” para contrabandear e traficar sem grandes empecilhos.

É *mister* para os Estados — incluindo seus entes e instituições nacionais — ocupar essas regiões, não somente por uma questão de segurança, mas

principalmente para dar uma nova função às zonas de fronteira, aproveitando as oportunidades de contatos multiculturais para a construção de uma cidadania sul-americana. O MERCOSUL torna-se ferramenta estratégica na formação de espaços políticos e técnicos que facilitem uma interação e um diálogo sobre as temáticas. O Brasil, como interessado natural, deve ser o primeiro a estimular e a defender a manutenção de projetos e ações nas regiões de fronteira.

Referências

AMORIM, Maria Alice Barros Martins. *A problemática da segurança pública na fronteira Brasil e Bolívia com foco no estado do Mato Grosso*. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2012/AMORIM.pdf>>. Acesso em 5 de junho de 2016.

BARROSO, Carla Carneiro. Ações e políticas públicas para o desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira. In: *Reunião da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cindra/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2013/09-07-13/apresentacoes/ministra-carla-barroso-carneiro/view>>. Acesso em 5 de junho de 2016.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Guia ENAFRON*, Volume II. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>. Acesso em: 5 de junho de 2016.

D'ARC VAZ, Joana. A educação no combate à pobreza no Brasil: o cinismo instituído. *Anais... X ANPED SUL: Florianópolis*, out. 2014. Disponível em: <http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/1367-0.pdf>. Acesso em: 5 de junho de 2016.

FURTADO, Renata de S. *As fronteiras no âmbito do MERCOSUL: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça*. Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-381, jan./jun. 2011. <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile/1368/1344>>. Acesso em 5 de junho de 2016.

GANGSTER, P. et all (eds.). *Borders and Border Regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University and Institute for Regional studies of the California, 1997.

IANNI, Octávio. Nação: província da sociedade global? In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (orgs). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 2002.

IFSUL. *Firmado acordo entre IFSul, UTU e Utec para a oferta de cursos superiores binacionais*. 12 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.ifsul.edu.br/ultimas-noticias/368-firmado-acordo-entre-ifsul-utu-e-utec-para-a-oferta-de-cursos-superiores-binacionais>>. Acesso em 5 de junho de 2016.

IPEA. MERCOSUL: 20 anos. In: *Desafios do Desenvolvimento*. 2011. Ano 8. Edição 68 – n. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2598:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 5 de junho de 2016.

MACHADO ROCHA, Márcio; MAUCH PALMEIRA, Eduardo. O MERCOSUL e a integração nas faixas de fronteiras. In: *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n. 191, 2013. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/13/mercosul.html>>. Acesso em 5 de junho de 2016.

PREUSS, Lislei Terezinha. *Territórios fronteiriços e os processos de integração regional no MERCOSUL*. Disponível em: <<http://www3.uepg.br/seet/wp-content/uploads/sites/5/2014/08/TERRIT%C3%93RIOS-FRONTIERI%C3%87OS-E-OS-PROCESSOS-DE-INTEGRA%C3%87%C3%83O-REGIONAL-NO-MERCOSUL.pdf>>. Acesso em 5 de junho de 2016.

SAMPAIO, Bruno Duarte; SAMPAIO, Daize Duarte. Mudanças na educação nas fronteiras brasileiras: um breve estudo histórico. Pelotas/RS: *Revista Thema*, n. 11 (02), 2014. Disponível em:

<<http://revistathema.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/download/218/136>>. Acesso em 5 de junho de 2016.

THOMAZ, Karina Mendes. A política linguística do projeto escolas interculturais de fronteira do MERCOSUL: ensino de segunda língua para as áreas fronteiriças. *Revista Línguas & Letras*, Vol. 11, Nº 21, 2010. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/linguaseletras/article/view/3545/3462>>. Acesso em 5 de junho de 2016.

(Endnotes)

¹ Face à necessidade de ampliar as perspectivas de integração para além da linha econômica, em 13 de dezembro de 1991, o Protocolo de Intenções firmado pelos Ministros da Educação dos Estados-membros é assinado, criando a Reunião de Ministros da Educação (RME) e o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). Com a Decisão 07/91, do Conselho Mercado Comum (CMC), essa reunião tornou-se o órgão responsável pela coordenação das políticas educacionais da região.

² No sentido de superar essas dificuldades, Brasil e Argentina firmam um acordo de cooperação em 2004, criando o Programa de Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), que hoje avança, por iniciativa brasileira, sobre o arco norte do país. Antes de 2004, já existiam iniciativas autônomas localizadas nas chamadas “cidades-gêmeas”, anteriores ao PEIF, contudo não se deve tampouco superestimar seus resultados.