

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

MARILÉIA GOIN

**O PROCESSO CONTRADITÓRIO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO
MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS EDUCACIONAIS**

MARILÉIA GOIN

**O PROCESSO CONTRADITÓRIO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO
MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS EDUCACIONAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Dra. Ivete Simionatto.

Florianópolis/SC

2008

MARILÉIA GOIN

**O PROCESSO CONTRADITÓRIO DA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO
MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS EDUCACIONAIS**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 26 de novembro de 2008.

Prof. Dr. Hélder Boska M. Sarmiento
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - UFSC

BANCA EXAMINADORA:

Dr^a Ivete Simionatto - orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Dr^a Vera Maria Ribeiro Nogueira - examinadora
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Dr. Edemar Rotta - examinador
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI

À minha família,

*Estímulo contínuo que, apesar da distância, deu-me
forças e acreditou, incansavelmente, que eu
chegaria ao final de mais esta etapa.
Admiro-a em essência...*

AGRADECIMENTOS

Ao final desta etapa, que não me esquivava de incontáveis lembranças, recordo quantas vezes pensei em desistir, por acreditar que não chegaria ao final desta fase. As mudanças foram tão enormes e significativas, que eu cheguei ao meu limite pessoal: a saudade da família, que ficou no interior do Rio Grande do Sul era constante, a nova experiência de vida com o casamento, a nova residência (agora sem o apoio diário dos pais), a universidade federal. A cada dia que passava (no início), eu me questionava sobre a razão pela qual havia desafiado a mim mesma, mas não encontrava argumentos suficientes que fizessem mudar minha decisão. Com o incentivo do “esposo protetor”, ia levando de semana em semana. Quando me dei conta, o primeiro semestre havia passado, já entregava os artigos finais e sentia-me entusiasmada para o início do semestre seguinte. Percebi quão imatura era (sou) e como era difícil para mim admitir que sabia muito pouco (e ainda sei pouco), pois, afinal, recém saíra da graduação. Como aceitar que tinha poucos conhecimentos? Foi difícil, mas superei meus próprios limites. Acredito que esses desafios nos fazem crescer e reconhecer o que, até o extremo, nos parece impossível. Sabia, desde o início, que apenas o mestrado me daria habilitação à minha realização profissional – a docência –, mas, por vezes, nem conseguia pensar nisto. Hoje, percebo que este processo chega ao fim e já sinto saudades. Com convicção, afirmo que faria tudo outra vez em busca da realização profissional, mesmo sendo um processo permeado por turbulências e indagações. “Valeu a pena”!!!.

Não poderia deixar de agradecer, diante disso, aos grandes incentivadores deste trabalho e desta caminhada:

Aos meus pais, Odir e Neci, cujo apoio sempre foi sinônimo de orgulho e felicidade, agradeço por fazerem de suas metas uma das minhas: se não bastasse o incentivo assíduo, fizeram-me entender que, quando tudo parece insuperável, podemos crescer. Sou vocês e não me subtraio de dizer isso.

À Luci, irmã querida, pelas longas conversas nos momentos de apreensão, de saudades – e foram muitas –, dividindo angústias e incertezas. Pela amizade, em todos seus adjetivos constitutivos, por oferecer-me o ombro amigo (mesmo muito distante). Faço das suas conquistas as minhas, da sua luta a minha, da sua

perseverança meu espelho, exemplo de vida.

À Bruninha – amada. Mais do que irmãs, somos almas gêmeas, corpo e alma, coração e vida. Ainda criança, teve maturidade para dar-me incentivo, muitas vezes em lágrimas, mas, sem deixar transparecer, na busca de ser mais forte que seus próprios sentimentos.

Ao esposo Estefano, por ter renunciado a seu destino e fazer de minha estrada a sua. Seu incentivo, apoio, abraço acolhedor e por acreditar, às vezes, mais em mim do que eu mesma, fazendo com que eu desafiasse meus próprios limites, quando as saudades já não me deixavam vê-los. Cúmplice fiel de toda esta trajetória percorrida, reservo todo meu amor.

Ao pequenino Mateus, pelo carinho quando nos encontrávamos e pela compreensão, quando nestes momentos tinha que me ausentar para estudar. O discurso se repetia espontaneamente: “estudando ‘de novo’ dinda?”, demonstrando, assim, a ingenuidade de uma criança. Só eu sei o quanto eu pedia, à distância, para que ficasse bem e que o tempo passasse rápido para ficarmos juntinhos novamente, ao lado de quem muito amamos.

Aos amigos, que de uma ou outra forma ouviram, apoiaram e compreenderam minhas escolhas.

Ao mestre ilustre e grande incentivador, Edemar Rotta. Companheiro assíduo das incertezas na graduação, foi o fulcro motivador para que o mestrado fizesse parte de minha vida muito antes do que eu imaginava. Sabes quanto te admiro.

À Vera Maria Ribeiro Nogueira, pelas excelentes contribuições. Percebo agora, ao final deste trabalho que, sem elas, ele ficaria um tanto fragilizado e não haveria de possibilitar tantos conhecimentos.

E à querida Ivete, amiga e orientadora, pelos ensinamentos de toda ordem. Seu profissionalismo e competência me inspiram, assim como em criança tomamos como exemplo nossos pais. Fico honrada em tê-la ao meu lado. Meus sinceros agradecimentos.

A sociedade contemporânea está marcada pela questão do conhecimento. E não é por acaso. O conhecimento tornou-se peça chave para entender a própria evolução das estruturas sociais, políticas e econômicas de hoje. Fala-se muito hoje em sociedade do conhecimento, às vezes com impropriedade. Mais do que a era do conhecimento, devemos dizer que vivemos a era da informação, pois percebemos com mais facilidade a disseminação da informação e de dados, muito mais do que de conhecimentos. O acesso ao conhecimento é ainda muito precário, sobretudo em sociedades com grande atraso educacional como a nossa. Nesse sentido, as perspectivas atuais para a educação são otimistas, já que ela tornou-se fator produtivo. A pergunta que temos obrigatoriamente que fazer é esta: qual educação?”

(Moacir Gadotti)

RESUMO

A educação, com a atual configuração capitalista mundial, assume o papel de elemento dinamizador para a aceleração dos processos de desenvolvimento, na medida em que qualifica recursos humanos adequados ao crescente nível de competitividade internacional. O processo de rearticulação do capital, ainda, tem em suas tendências a consolidação dos blocos regionais e o MERCOSUL, como caso exemplar, também redefine sua concepção educacional. Neste sentido, o presente estudo tem como tema a questão educacional no MERCOSUL, com o objetivo de identificar/analisar como as diretrizes educacionais vêm sendo discutidas no âmbito dos quatro Países-Membros iniciais do bloco, de modo a elucidar a concepção de educação, as estratégias e as propostas trazidas pelos Planos de Educação, as quais compõem o planejamento das ações para o campo educacional. Do ponto de vista teórico-metodológico, o método crítico-dialético se afigurou ser o mais adequado, tendo em vista que examina os fatos em sua totalidade, mediações e como processos sociais complexos, o que permitiu ir além das aparências dos fatos e buscar as reais significações da educação na integração regional do bloco referido. O estudo é de natureza exploratória e documental. Busca fazer, assim, uma breve exposição acerca da globalização, evidenciando suas principais definições, tendo como ênfase as mudanças ocorridas nos Estados-Nação, os quais têm seu papel redirecionado com a internacionalização do capital, e a criação de blocos regionais, que se constituem no intuito de melhorar sua posição em relação ao sistema internacional. Explicita, também, as tendências contemporâneas da educação no contexto da globalização, demarcando a informação e o conhecimento como exigências dos fatores de produção e fazendo referência as abordagens dos organismos internacionais (Banco Mundial e CEPAL) frente a esta lógica. A partir deste leque de definições, apresenta uma análise da educação no contexto da integração regional do MERCOSUL tendo como subsídios os Planos de Educação criados desde a constituição do Setor Educativo do MERCOSUL, em 1991. A pesquisa aponta para o papel estratégico que a educação vem recebendo como agente propulsor do desenvolvimento econômico da região, concebida como fator produtivo e cuja finalidade última é a qualificação para o mercado. O fato é que, com esta centralidade econômica, o campo social fica deslocado, sem primazias no âmbito do MERCOSUL. Com esta acepção, busca-se indicar as direções das propostas educacionais no âmbito do MERCOSUL, a concepção assumida e as possibilidades de compreensão da educação sob uma perspectiva emancipadora.

Palavras-chaves: Globalização; Blocos Econômicos; MERCOSUL; Educação.

ABSTRACT

The education, with the current worldwide capitalist configuration, assumes the role of dynamic element for the acceleration of the development processes, as it qualifies adequate human resources to the increasing level of international competitiveness. The process of rearticulation of the capital still has in its trends the consolidation of the regional blocs, where, MERCOSUL, for example, redefines its educational conception too. In this direction, the present study has as subject the educational question in MERCOSUL, with the objective to identify/analyze how the educational lines have being discussed in the scope of the four initial Country-Members of the bloc, in order to elucidate the conception of the education, the strategies and the proposals brought by the Education Plans, which compose the planning of the actions to the educational field. Of the theoretical-methodological viewpoint, the critical-dialectic method seemed to be the most adequate, considering that analyzes the entirety facts, mediations and as complex social processes, what allowed to go beyond the facts and seek the real significance of the education in the regional integration of the referred bloc. The study is of documental and exploratory nature. It seeks to do, thus, a brief exposition about the globalization, evidencing its main definitions, having as emphasis the changes that have occurred in the States-Nation, which have their role redirected with the internalization of the capital, and the creation of regional blocs, that are constituted with the intention to improve its position in relation to the international system. It also explicits, the contemporary tendencies of the education in the context of globalization, demarcating the information and the knowledge as requirements of production factors and referencing the internationals organization approaches (World Bank and CEPAL) before this logic. From this number of definitions, it presents an analysis of the education in the context of the regional integration of MERCOSUL having as subsidies the Educational Plans created since the constitution of the Educational Sector of MERCOSUL in 1991. The research points to the strategic role that the education has being receiving while propellant agent of the economic development of the region, being conceived as productive factor and having as the last purpose the qualification for the market. The fact is that, with this economical centralization, the social field is dislocated, without primacies in the scope of MERCOSUL. With this meaning, it seeks to indicate the directions of the educational proposals in the scope of MERCOSUL, the assumed conception and the possibilities of the comprehension of the education under an emancipating perspective.

Key words: Globalization, Economic Blocs, MERCOSUL, Education.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Níveis de ensino e anos de obrigatoriedade escolar dos sistemas educativos nacionais (2004).....	86
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Características dos Países-Membros do MERCOSUL.....	44
Quadro 02: Abordagens do Banco Mundial e da CEPAL.....	81
Quadro 03: Estrutura Orgânica do Setor Educacional do MERCOSUL	88
Quadro 04: Planos de Educação do Setor Educativo do MERCOSUL	98
Quadro 05: Principais documentos do Setor Educativo do MERCOSUL	107

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio com suas respectivas metas	132
ANEXO B: Descrição dos sistemas educacionais dos Países-Membros do MERCOSUL de acordo com a síntese utilizada pelo SEM	134

LISTA DE SIGLAS

- ACE – Acordo de Complementação Econômica
- ALBA – Alternativa Bolivariana para Nossa América
- ALCA – Acordo do Livre Comércio das Américas
- AUGM – Associação de Universidades “Grupo Montevideu”
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CAFEM – Comitê Assessor do Fundo do Setor Educativo do MERCOSUL
- CAN – Comunidade Andina de Nações
- CASA – Comunidade Latino-Americana de Nações
- CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL
- CCR – Comitê Coordenador Regional
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CMC – Conselho de Mercado Comum
- CPC – Comissão Parlamentar Conjunta
- CRCA – Comissão Regional Coordenadora de Área
- CTR – Comitê Técnico Regional
- FEM – Fundo do Setor Educativo do MERCOSUL
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GEF – Fundo Mundial para o Meio Ambiente
- GGP – Grupo Gestor de Projeto
- GMC – Grupo de Mercado Comum
- ICSID – Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos

IDA – Associação Internacional de Desenvolvimento
IFC – Corporação Financeira Internacional
MEC – Ministério da Educação e da Cultura
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MIGA – Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais
NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PAE – Programa de Ajuste Estrutural
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRELAC – Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
RME – Reunião de Ministros de Educação
SEM – Setor Educativo do MERCOSUL
SIC – Sistema de Informação e Comunicação
TEC – Tarifa Externa Comum
UE – União Européia
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 GLOBALIZAÇÃO E FORMAÇÃO DE BLOCOS ECONÔMICOS: CONSIDERAÇÕES BASILARES	25
1.1 Algumas considerações acerca da globalização	25
1.2 As mudanças do Estado-Nação e a formação de blocos regionais	31
1.3 MERCOSUL: um bloco de integração regional.....	42
2 A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO: A ÓTICA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	51
2.1 Acepções do Banco Mundial à educação: uma abordagem internacional ..	57
2.2 CEPAL: demarcações educacionais no contexto regional	66
2.3 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: propostas comuns aos organismos internacionais.....	74
3 A QUESTÃO EDUCACIONAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO.....	82
3.1 O Setor Educacional do MERCOSUL.....	82
3.1.1 Concepção de educação nos documentos públicos oficiais: uma estratégia de desenvolvimento produtivo	90
3.1.2 Estratégias e propostas de ação do SEM: o que trazem os Planos	99
4 A MODO CONCLUSIVO: O PROCESSO CONTRADITÓRIO DA EDUCAÇÃO NO MERCOSUL.....	113
REFERÊNCIAS.....	122
ANEXOS	131

INTRODUÇÃO

Os processos de integração regional têm assumido grande relevância econômica e política na sociedade contemporânea, mesmo considerando que as primeiras idéias integracionistas remetem ao Tratado de Roma de 1951. A partir da última década do século XX, marcada por profundas transformações societárias decorrentes da crise geral do capitalismo, é que as experiências de integração ganham espaço e se consolidam em face das novas formas de dominação econômica, política e social, surgidas com o processo de “mundialização do capital”.

Nos planos nacional e internacional, além de uma nova configuração geopolítica, o processo de globalização econômica destaca-se como eixo central na “estruturação da economia mundial” (HUSSON, 1999), apoiada em um quadro jurídico e político expresso por acordos internacionais, como o *Consenso de Washington* e por tratados internacionais, como o *Tratado de Marrakech* que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo do Livre Comércio das Américas (ALCA), e o *Tratado de Maastricht* que cria a União Européia (UE). Como explicita Guimarães (2007, p. 25), este Tratado “criou estruturas políticas e econômicas, previu a união monetária e a cidadania européia e instituiu políticas

externa e de segurança comuns”, fatos que possibilitam ao bloco ser o mais avançado em termos de integração econômica, política e social.

No eixo dos blocos, destaca-se ainda o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), criado em 1988, para ser um instrumento de integração da economia dos EUA, Canadá e México. Foi o primeiro passo da política defensiva levado a efeito dos EUA, mas que tem sido submetido a fortes questionamentos sobre suas possibilidades, no marco, por exemplo, da Alternativa Bolivariana para Nossa América (ALBA)¹, que busca se contrapor aos acordos formulados a partir dos EUA, objetivando uma aliança estratégica que coloque a política e a economia a serviço dos povos. A estratégia defendida pelos EUA é o Acordo do Livre Comércio das Américas (ALCA), cuja formação designa a eliminação das barreiras alfandegárias entre os países da América, com exceção de Cuba.

Na América Latina, em particular, a formação de blocos não ocorreu fora destes parâmetros. A Criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL em 1991, conformando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – Países-Membros iniciais – constituiu-se com a necessidade de expandir a capacidade produtiva dos países envolvidos e, consecutivamente, estender-se na dimensão dos mercados como exigência da competitividade imposta pelo avanço da mundialização². Segundo Katz (2006, p. 37), o condicionante competitivo “condujo a las empresas transnacionales a erigir un ‘MERCOSUL de los negocios’ en los segmentos más rentables de la

¹ Katz (2006, p. 65) demonstra que “el propósito primordial del ALBA es contener el expansionismo de Estados Unidos. Esta finalidad antiimperialista explica por qué el proyecto alude a una gesta liberadora y no a las características mercantiles de la integración regional. Resalta la oposición al libre comercio y a los tratados bilaterales que impulsa el gigante del Norte, sin abundar en el perfil de los mercados regionales”.

² No decorrer dos anos 1990, as medidas tomadas na área econômica/comercial motivaram as Centrais Sindicais, sujeitos políticos representantes da sociedade civil, na busca de acordos à área social (SIMIONATTO, 2007).

región”.

Em termos mais recentes, outra iniciativa latino-americana é a Comunidade Latino-Americana de Nações (CASA), constituída em 2004 e tem o objetivo de conformar uma zona de livre comércio continental por meio da união dos países que integram o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações (CAN), bem como o Chile, Guiana e Suriname. Em 2008, assinou-se um novo tratado que estabeleceu a União de Nações Sul-Americanas³ (UNASUL), em substituição à CASA.

No entanto, uma tensão permanente no âmbito dos blocos econômicos refere-se ao enfrentamento da “questão social”. No que tange ao MERCOSUL, as preocupações relativas às expressões da “questão social” também começam a aparecer no cenário, tendo em vista as conseqüências de um modelo de integração constituído, desde o início, sob pilares econômico-comerciais. Mesmo sem menções significativas ao campo social, que terá seus primeiros mecanismos institucionais constituídos a partir do Protocolo de Ouro Preto, em 1994⁴, as discussões fazem referência aos interesses mais imediatos do bloco, como a área trabalhista, saúde⁵, educação.

A educação, apesar de não constituir a estrutura direta dos sub-grupos de

³ A UNASUL está constituída por países que deram origem à CASA: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, além de Estados observadores, como México e Panamá.

⁴ A dimensão social foi incorporada institucionalmente com a criação do Fórum Consultivo Econômico e Social e da Comissão Parlamentar Conjunta, em 1994.

⁵ O debate relativo a área do trabalho e da saúde foram iniciadas com a criação do Sub-Grupo de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (SGT-11) em 1991 e reorganizado em 1994 como SGT-10. A saúde passa, a partir disso (em 1996), a compor o SGT-11.

trabalho, tende a demarcar estrategicamente os debates regionais⁶ por constituir-se como um elemento fundamental no alcance do almejado desenvolvimento⁷ da região (MERCOSUL, 1991b), fator que levou à criação, em 1991, a partir da constituição do MERCOSUL, de um espaço diferenciado para o tratamento da questão educacional nos marcos da integração: o Setor Educativo do MERCOSUL (SEM). Desde então, ficaram estabelecidos objetivos e planos de ação que incluem a produção, difusão e análise das informações dos sistemas educativos da região, no intuito de conformar a integração educacional dos países e, essencialmente, de consolidar o caminho da integração regional.

Nestes termos, a Reunião de Ministros de Educação considera que a educação deve acompanhar os processos de integração regional para enfrentar os desafios decorrentes da transformação produtiva e dos avanços tecnológicos, acreditando que o “fator humano e a qualidade de sua formação constituem sólida garantia de êxito no processo de integração” (MERCOSUL, 1991c, p. 01).

As aproximações ao objeto – a questão educacional no MERCOSUL – indicam que a educação se torna, neste contexto, elemento dinamizador e estratégico para a aceleração dos processos de desenvolvimento e consolidação do caminho da integração regional. Tais fatores tornam-se relevantes porque se exige cada vez mais, como aponta Landinelli (apud PILETTI & PRAXEDES, 1998, p. 12), “personal competente en materia de comunicación, de idiomas, de gestión y de organización y se observará [...] una mayor demanda de aquellos que posean [...]

⁶ A educação não demarca centralidade apenas no contexto regional, mas também em nível mundial. Sobre tal acepção, consultar Piletti & Praxedes (1998).

⁷ Arruda (1998), abaliza que a concepção de desenvolvimento vem sendo tomada como sinônimo de desenvolvimento econômico, sendo este associado ao alcance dos padrões de produção e consumo dos grandes centros de poder mundiais.

competencias múltiples, tanto por parte de la industria como de los servicios”.

Neste sentido, a educação encontra-se vinculada a atual forma de sociabilidade, tendo em vista que torna-se subsidiária ao processo de integração regional e aos seus fins enquanto forma/qualifica recursos humanos destinados ao mercado de produção. A função social da educação, contendo uma perspectiva emancipadora, libertária e crítica, acaba por não ser evidenciada no contexto do MERCOSUL, em face da centralidade econômica dada ao setor educacional: a educação, dessa forma, se “vê diante de uma encruzilhada” (TONET, 2007, p. 23) e de um processo contraditório

Vê-se, diante disso, a possibilidade de um amplo espaço de estudos direcionado a investigar como as diretrizes educacionais vêm sendo discutidas no bloco regional do MERCOSUL. Vinculada ao Núcleo de Estudos sobre Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social – NESSP –, o estudo parte de interesses prévios sobre a temática, tendo em vista algumas discussões e referências apontadas na monografia apresentada para obter o título de Bacharel em Serviço Social. Trata-se, entretanto, de caminhos (estudos) totalmente diferenciados, mas com uma única centralidade: a importância de trazer as discussões educacionais para os debates do Serviço Social, de forma a explicitar os novos desafios à ação profissional diante das demandas postas pelo contexto da integração regional.

O objetivo da presente pesquisa está ancorado em identificar/analisar como as diretrizes educacionais vêm sendo discutidas no MERCOSUL, tendo ênfase o

âmbito dos quatro Países-Membros iniciais, de modo a elucidar a concepção de educação, as estratégias e as propostas trazidas pelos Planos de Educação, as quais compõem o planejamento das ações para o campo educacional. Com base neste objetivo geral, foram desenvolvidos quatro objetivos específicos para o estudo: (i) resgatar o processo de institucionalização do SEM, de forma a identificar em que contexto histórico surge e com quais intencionalidades; (ii) identificar os temas de maior destaque presentes nos Planos de Educação; (iii) reconhecer a concepção de educação contida nas diretrizes educacionais do MERCOSUL; e (iv) perfilhar nos documentos públicos oficiais direcionados à educação as estratégias e propostas de ação para o SEM, com ênfase aos debates já consolidados. Diante de tais objetivos, buscamos elementos necessários para analisar o que ora nos propomos e, essencialmente, para responder à questão norteadora da pesquisa: Qual a concepção e a importância estratégica conferida à Educação no marco da integração regional do MERCOSUL?

A escolha teórico-metodológica implica, assim, a definição de subsídios para orientar o conjunto de questões a serem refletidas no sentido de desvendar o objeto de estudo e as diferentes determinações que o circunscrevem. Frente a isso, o método crítico-dialético se afigura ser o mais adequado, na medida em que nos propomos a efetuar a (re)construção do objeto de pesquisa a partir de suas múltiplas mediações e de sua conexão com a totalidade.

A pesquisa se caracteriza pela abordagem de caráter exploratório, dada a escassez de estudos relacionados à análise das diretrizes educacionais nos diversos níveis de ensino (geral), e documental, cujo procedimento de coleta de

dados se pautou nos bancos de dados do SEM disponíveis em meio eletrônico. Neste sentido, não foram observadas informações referentes à educação por países em específico, pois acredita-se que essa demarcação ampla (de todos os Países-Membros) é necessária para garantir coerência no momento de construção da síntese; caso contrário, se fosse considerado particularmente (Países-Membros isoladamente), o processo poderia ficar confuso, tendo em vista que a ênfase é dada à análise dos documentos públicos oficiais da educação no MERCOSUL (não dos Países-Membros). Documentos públicos oficiais aqui entendidos aqueles resultantes de órgãos oficiais que deliberam acerca das diretrizes educacionais no bloco, a seguir definidos: Cúpula (reunião) de Ministros de Educação do MERCOSUL, Setor Educativo do MERCOSUL e órgãos institucionais do SEM e do MERCOSUL.

Para a escolha dos documentos, foram estabelecidos alguns critérios, de forma que se pudesse chegar ao conteúdo a que se objetiva. Primeiramente, deveriam abordar as diretrizes da educação no MERCOSUL; ser documentos públicos dos órgãos oficiais; envolver os Países-Membros, não necessariamente os quatro países (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), mas que demarcassem entre estes os envolvidos; e ser datado após 1991, ano em que se deu a constituição do MERCOSUL e os primeiros encontros dirigidos à educação neste contexto.

A partir disso, optou-se, para dinamizar a verificação dos documentos, fazer uma demarcação temporal de análise, que teve por base os períodos referidos nos Planos de Educação, já que os demais documentos públicos são considerados como documentos complementares às diretrizes maiores:

a) 1991 - 1997: esta demarcação, em particular, aglomerou dois períodos

trienais, tendo em vista que o primeiro (1991-1994) foi prorrogado. Neste sentido, a análise por períodos trienais separados ficaria um tanto repetitiva. Como documento central tem-se o Plano Trienal (1991-1994) e como complementares: Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico; Protocolo de Integração Educacional, Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico; Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países-Membros e Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países-Membros do MERCOSUL.

b) 1998 - 2000: como documento central tem-se o Plano Trienal (1998-2000) e como complementares: Compromisso de Brasília – Metas do Plano Trienal para o ano 2000 e MERCOSUL 2000 - áreas prioritárias para o período de 1997-2000.

c) 2001 - 2005: como documento central tem-se o Plano Estratégico (2001-2005) e como complementares o Programa de Trabalho do MERCOSUL 2004-2006 (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 26/03) e o Projeto Escolas de Fronteira.

d) 2006 - 2008: como documento central tem-se o Plano do SEM 2006-2010 e como complementares o Programa de Cooperação MERCOSUL – União Européia: 2007-2013 (MERCOSUL/LXV GMC/DI Nº 20/06) e Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não Técnico (MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 06/06).

Neste sentido, a investigação pautou-se nos seguintes procedimentos de organização da pesquisa:

1º momento: Revisão de literatura das principais categorias presentes no

eixo do objeto de estudo;

2º momento: levantamento dos documentos públicos oficiais produzidos por período, de acordo com os critérios pré-estabelecidos;

3º momento: mapeamento, nos documentos públicos oficiais, da concepção de educação trazida e das estratégias e propostas que vem sendo elaboradas para o setor educacional no MERCOSUL;

4º momento: identificação e análise da concepção de educação e das estratégias e propostas presentes nos documentos públicos oficiais.

Organizado em três seções, o presente trabalho traz, na primeira, uma revisão bibliográfica acerca da globalização e dá ênfase fundamental às mudanças ocorridas no contexto dos Estados-Nação e a criação de blocos regionais. Não restrita a estas abordagens, a seção faz menção, ainda, à constituição e institucionalização jurídica do MERCOSUL em decorrência da visibilidade que a integração regional ganha no contexto da globalização e do destaque que o referido bloco ocupa no presente estudo.

A seção II, por sua vez, contempla o resgate da configuração da educação no contexto da globalização à luz das mudanças referenciadas no primeiro capítulo e, fundamentalmente, na ótica dos organismos internacionais (Banco Mundial e CEPAL), os quais tendem, nas últimas décadas, a traçar estratégias de ação subordinando as diretrizes educacionais à política econômica e, de forma enfática, a direcionar a formação e a qualificação ao setor produtivo como estratégia de desenvolvimento econômico.

Dando complementaridade aos dois primeiros capítulos, o terceiro realiza o resgate da institucionalização do Setor Educativo do MERCOSUL e evidencia os desafios educacionais que constituíram a intencionalidade de criação do setor e, fundamentalmente, a análise da concepção de educação trazida pelos Planos de Educação à luz da estratégia de desenvolvimento produtivo e das estratégias e propostas contidas nos documentos públicos oficiais, enfatizando ações consolidadas e em vias de consolidação.

Para finalizar, apresentam-se algumas considerações acerca da análise do objeto em estudo e dá-se proeminência à perspectiva de educação presente nas propostas do MERCOSUL, destacando as possibilidades de compreendê-la de forma distinta à apresentada.

1 GLOBALIZAÇÃO E FORMAÇÃO DE BLOCOS ECONÔMICOS: CONSIDERAÇÕES BASILARES

Pela exploração do mercado mundial, a burguesia imprime um caráter Cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países [...] As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a sê-lo diariamente. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações civilizadas, indústrias que não empregam mais matérias-primas nacionais, mas sim matérias-primas vindas de regiões mais distantes, cujos produtos se consomem não somente no próprio país mas me todas as partes do globo [...]. Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolve-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual (MARX & ENGELS, 1848).

1.1 Algumas considerações acerca da globalização

Desde as últimas décadas do século XX, vem se instituindo um modelo de organização política e econômica mundial: a globalização⁸. Apesar de não ter uma definição homogênea, a expressão globalização⁹ surge no começo dos anos 1980 em grandes escolas americanas de administração de empresas, as “*business management schools*”, populariza-se por meio das obras de consultores de estratégias e marketing internacional, difunde-se pela imprensa econômica e financeira e, rapidamente invade o discurso neoliberal (CHESNAIS, 1996).

Por outro lado, “a origem das visões mais apologéticas a que o termo globalização dá lugar vincula-se, organicamente, às grandes corporações multinacionais originárias dos três centros do capitalismo mundial (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão)” (GÓMEZ, 2000b, p. 19). Nelas, afirma-se uma economia mundial sem fronteiras, quando as forças de mercado financeiro e de empresas

⁸ Alguns autores, como Ianni (1993), Gómez (2000b), Vieira (2002), identificam também outras expressões da globalização: Tecnoglobal, Fábrica Global, Aldeia Global, *Shopping Center* Global, Disneylândia Global, Macdonaldização do Mundo, etc.

⁹ Ou, como prefere François Chesnais (1996, p. 17), a “mundialização do capital”. Para ele, a expressão mundialização do capital é a que “corresponde mais exatamente á substância do termo inglês ‘globalização’, que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista [...] de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’”.

transnacionais dominam o mercado e despolitizam as economias tradicionais dos Estados Nacionais.

De origem inglesa, o termo globalização, mais usual a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990, passou a ser empregado, principalmente, no processo de integração da economia mundial e na prescrição de uma estratégia de desenvolvimento baseado na integração (rápida) com a economia mundial. Esta tendência, contudo, nos faz concordar com Liguori (2007, p. 59), quando afirma ser globalização “aquela hipótese sobre a modalidade contemporânea de capitalismo, ou da modernidade, de acordo com a qual se teria modificado radicalmente a relação entre economia e espaço, política e território”.

Esta “nova” configuração do capitalismo mundial tem seus precedentes históricos ainda no final do século XIX, com desdobramentos na I Guerra Mundial (1914-1918) e na Grande Depressão Econômica Mundial de 1929. Mas, intensificase em meados da década de 1940, no fim da II Guerra Mundial, acentua-se na década de 1970, quando há o esgotamento do ciclo de acumulação iniciado no pós-guerra, o declínio das taxas de crescimento e a crise estrutural dos países centrais – fatores estes essenciais para a emergência do processo de globalização – e, fundamentalmente, arraiga-se no momento em que perde seus maiores oponentes, os socialistas, com a queda do regime no Leste Europeu (ou do Bloco Soviético em 1991) depois da queda do Muro de Berlim (em 1989).

No período da Grande Depressão, nos anos trinta do século XX, algumas nações, principalmente latino-americanas, sofreram mudanças bruscas, o que

abalou principalmente seus blocos de poder. Na seqüência, devido ao fim da II Guerra Mundial, vários países emanciparam-se politicamente (colônias européias da África, Ásia e América Latina). Contudo, foi a queda do Bloco Soviético o marco estrutural da nova configuração mundial emergente. Tendo seu regime derrotado, o Leste Europeu viu-se obrigado a modificar governos e regimes e a realizar alterações profundas na estrutura do sistema econômico com a substituição da economia planificada por uma estrutura de mercado. Esfacelou-se, assim, o Bloco Socialista Soviético. Estava derrotada a URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (IANNI, 1993). “No conjunto, o que ocorre nas sociedades do Leste Europeu é uma ruptura estrutural, revolucionária, da maior significação. Tanto para as sociedades diretamente envolvidas, como para a sociedade global em formação” (idem, p. 15).

Este fato não simboliza apenas o colapso do regime socialista soviético, mas a abertura generalizada de fronteiras à expansão do capitalismo. Como demonstra Ianni (1993, p. 23), “de repente, o mundo inteiro parece estar a tornar-se capitalista. O mesmo capitalismo que começa a ser derrotado com a Revolução Soviética de 1917, em pouco tempo se mundializa, globaliza, universaliza”. Ocorre, diante disso, a ruptura estrutural e a desagregação das sociedades socialistas, as quais se transformam em fronteiras de reprodução ampliada do capital. Não se fala mais em mundo dividido entre capitalismo e socialismo; no entanto, afirma-se a presença hegemônica de um mundo capitalista multipolarizado.

Neste contexto, desenvolveu-se um amplo processo de mundialização, o capitalismo fortaleceu sua hegemonia e, a partir de 1970, por meio dos fatores antes

evidenciados, passou a tomar o mundo. Seu estilo de acumulação se efetiva pela concentração de gigantescos capitais financeiros, cuja função é sua frutificação, aliados à liquidez de investimentos de longo prazo (CHESNAIS, 1996).

A globalização, nesta perspectiva, leva a idéia de constituição de um mercado unificado – mesmo que esteja longe de promover a homogeneização do espaço econômico –, conveniente para aqueles que ditam as normas do jogo. Refere-se aqui aos grandes oligopólios mundiais, que, antes de qualquer coisa, regem o comércio e as finanças internacionais com o apoio de instituições financeiras mundiais, para manterem sua hegemonia econômica. São eles, os oligopólios mundiais que, através do seu posicionamento junto às agências financiadoras mundiais (Fundo Monetário Internacional – FMI e Organização Mundial do Comércio – OMC, ex-GATT)¹⁰, intervêm para impor políticas de ajuste aos países, principalmente àqueles endividados, que não têm mais forças para saírem dos entraves erguidos no final do século XX. Como demonstra Chesnais (1996, p. 36),

o termo ‘oligopólio mundial’ refere-se igualmente ao atual modo principal de organização das relações entre as maiores firmas mundiais [...]. Esse espaço forma-se sobre a base da expansão mundial dos grandes grupos, de seus investimentos cruzados intratriádicos e da concentração internacional resultante das aquisições e fusões que efetuam para este fim.

O eixo da proposta é o livre jogo das forças de mercado, uma vez que o capital concentrado se aglutina ainda mais. Trata-se de capitais voláteis e desterritorializados, que, na busca inconstantemente por lucros ascendentes e

¹⁰ “O novo nesse contexto de liberalização e desregulamentação do capital é que os *bancos perdem o monopólio da criação de crédito, e os grandes fundos de investimentos passam a realizar operações de empréstimos às empresas, que eram clientes preferenciais do sistema bancário*” (IAMAMOTO, 2007, p. 112).

imediatos nos quatro cantos do mundo, jamais se estagnam. Como afirma Gómez (2000b, p. 32-33), “a integração financeira global é uma teia [...] que, volátil e desterritorializada, não pára de se movimentar por toda parte em busca de lucros extraordinários e imediatos”.

As estratégias passadas, balizadas pelas exportações ou por táticas multidomésticas, as quais eram assentadas na produção e venda para o exterior, cedem lugar, agora, às atividades transfronteiras, como investimentos estrangeiros, alianças internacionais e suprimentos externos. Essa atual configuração tem como efeito, contudo, facilitar as operações dos grupos industriais multinacionalizados e proporcionar a fusão de aquisições transnacionais, com vistas aos interesses financeiros (CHESNAIS, 1996). Nas palavras de Santos (2002, p. 29), seus traços fundamentais são definidos pela

economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transportes; revolução das tecnologias de informação e de comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências financeiras multilaterais [...].

Como processo resultante de mutações aceleradas e profundas operadas nas últimas décadas, a globalização opera em diversos âmbitos, tais como o campo econômico, conforme demonstra Gómez (2000b, p. 28-29) pautado em autores como Chesnais (1996), Adda (1996), Gill (1995) e Cox (1996):

âmbito tecnológico (microeletrônica, processamento de informações e telecomunicação por satélite, que permitem o incremento do volume e da velocidade das informações e reduzem os custos de comunicação e transporte); *político* (decisões governamentais de ajuste estrutural baseado na liberalização e desregulamentação de mercados de bens, serviços e fatores de produção, diretrizes e pressões de agências internacionais e instâncias informais de governança global); *geopolítico* (fim do comunismo);

microeconômico (estratégias de investimento, produção e comercialização em escala mundial de firmas industriais e financeiras submetidas à competição acirrada e livre de entraves); *macroeconômico* (crescimento de novos países industrializados); e ideológico (hegemonia neoliberal).

Nesta mesma linha de análise, Vieira (2002) destaca que as dimensões da globalização são heterogêneas, assim como suas próprias concepções: *dimensão econômica* (os agentes mais dinâmicos da globalização são as empresas transnacionais, as quais dominam as finanças internacionais; a economia mundial comanda cada vez mais o mercado financeiro; a formação dos blocos regionais; e a abertura econômica, a integração dos mercados e a privatização têm sido apresentadas como a panacéia do desenvolvimento); *dimensão política* (do ponto de vista político, pode-se falar em crise global que atravessou três fases: 1) a primeira foi marcada pela queda dos preços dos artigos primários, pela crise da dívida e pelo empobrecimento do Terceiro Mundo. Como condição para a renegociação de suas dívidas, os países em desenvolvimento adotaram os programas de “ajuste estrutural” do FMI - Banco Mundial; 2) a segunda caracterizou-se pela queda do bloco comunista e pela reinserção do Leste europeu e da ex-URSS no sistema global de mercado; 3) no início de uma “terceira fase” de crise, agrava-se pela deterioração econômica e social); *dimensão social* (o padrão atual da economia mundial, ao valorizar a acumulação desenfreada, reforça as tendências de exclusão social e aumento da pobreza, ao mesmo tempo em que transforma os trabalhadores em população descartável), *dimensão cultural* (os objetos culturais cotidianos perdem a territorialidade. Disneylândia, calça *jeans*, Macdonald’s, *rock*, Coca-Cola, Ford deixam de ser produtos nacionais para ocupar os mercados internacionais e penetrarem nas diferentes culturas) e *dimensão ambiental*.

Mas, vale ressaltar que a globalização não pode ser entendida e analisada

apenas em termos da perversa financeirização. Pelo contrário. Ela possibilita o surgimento de outros processos políticos e culturais: trocas culturais, intercâmbio entre pessoas, socialização de novos conhecimentos, desenvolvimento tecnológico, fatores que tendem a ampliar para além do campo econômico este processo.

Nestes termos, a globalização, que implica uma “nova” configuração mundial – nos diversos âmbitos, com ênfase para o econômico –, além de estreitar relações sociais em âmbito mundial, interliga territórios muito distantes e de diferentes naturezas. Isso não significa homogeneização do mundo, mas heterogeneidades em escala ampla provocadas, fundamentalmente, pelo fetichismo dos mercados.

Entretanto, segundo Iamamoto (2007), este fetichismo seria inconcebível sem o apoio efetivo do Estado-Nação, pois o funcionamento do capital transnacional opera mediante o respaldo desses Estados sob orientação dos organismos internacionais, sendo estes porta-vozes das grandes potências econômicas. Conforme apontam Hirst e Thompson (apud LIGUORI, 2007, p. 60), diante dos processos econômicos globalizantes, a função do Estado-Nação não está se tornando supérflua, pois “as empresas continuam enraizadas nas suas economias nacionais e é bastante provável que assim continuem”. Assim, vejamos.

1.2 As mudanças do Estado-Nação e a formação de blocos regionais

A globalização, como foi visto acima, refere-se, fundamentalmente, ao processo de integração da economia mundial, ou internacionalização da economia, expandida nas últimas décadas. Diz respeito ainda, às restrições que seu funcionamento e suas forças hegemônicas, aqui compreendidas pelas corporações

transnacionais e as agências detentoras de capital financeiro, impõem, principalmente, aos Estados Nacionais com economias periféricas e semiperiféricas¹¹ (GÓMEZ, 2000a).

O alcance mundial do capitalismo se amplia ainda mais com a emergência de estruturas informais de poder internacionais que, ao globalizarem suas economias, provocaram as consecutivas mudanças dos Estados-Nação. Estes, por sua vez, têm as funções de seus governos redirecionadas e as instâncias de soberania nacional passam, de forma significativa, a ser influenciadas por corporações multinacionais. No entanto, conforme indica Fiori (2007, p. 78), “a soberania nunca foi absoluta nos Estados Nacionais, senão objeto de conflitos e negociações. Seu significado e sua extensão se alteram em função dos espaços geopolíticos mundiais”.

Vale destacar, no entanto, que a globalização não suprime as funções do Estado, mas modifica-as de acordo com as condições de seu exercício e dos seus espaços de atuação (IAMAMOTO, 2007). Neste contexto, operam novas forças que, “dominadas pela economia capitalista de cunho neoliberal, reduzem os espaços dos Estados-Nação, obrigando à reformulação de seus projetos nacionais” (VIEIRA, 2002, p. 72). Os instrumentos de intervenção destes se tornam limitados e, desta forma, se vêem cada vez mais confrontados com a emergência de problemas nacionais.

O “caminho”, então, é recorrer à cooperação de atores e estratégias

¹¹ Isso porque não haveria sentido colocar imposições àqueles que estão aliados as ações de tais agências e corporações.

internacionais: a tutela dos agentes financeiros se torna cada vez mais necessária – os Estados são capturados pela teia da interconexão global e envolvidos por forças internacionais externas¹². “Contudo, é importante frisar que a era do Estado-Nação de modo algum terminou, ainda que apresente sinais de declínio” (VIEIRA, 2002, p. 108). O Estado, então, não é uma instituição que está

desapareciendo, que está yéndose, o que esté siendo echado por las multinacionales o por cualquier otro tipo de autoridad. Es tan sólo decir que está atravesando una metamorfosis causada por el cambio estructural en la sociedad y en la economía mundiales. Esta metamorfosis significa que ya no pude plantear las exigencias y las demandas que antes planteaba. Que se está convirtiendo, una vez más y como en el pasado, tan sólo en una fuente de autoridad más, entre otras, con poderes y recursos limitados (STRANGE, 2003, p.112).

O que ocorre, de fato, é a refuncionalização dos governos nacionais, a transformação dos traços característicos destes e dos projetos nacionais, ambos envolvidos por instâncias supranacionais com influência de instituições mundiais e por elites nacionais¹³. Isso provoca alterações significativas no contexto nacional, na medida em que este necessita atender, de forma enfática, as regras do contexto global.

Frente a isso, transformam-se fronteiras, projetos, valores e culturas em face de um dinamismo ascendente que faz emergir formas até então “diferenciadas” de dominação econômica e política, deslocando-as sobre os tradicionais Estados-Nação. Em vez de um mundo fragmentado, um mundo capitalista multipolarizado; em vez de sociedades nacionais isoladas, a sociedade globalizada e um poder

¹² “O Estado passa a presidir os ‘grandes equilíbrios’ sob a vigilância estrita das instituições financeiras supranacionais, consoante a sua necessária submissão aos constrangimentos econômicos, sem que desapareçam suas funções de regulação interna” (HUSSON, 1999; IANNI, 2004, apud IAMAMOTO, 2007, p. 121).

¹³ Estas estão aliadas às instâncias mundiais por interesses econômicos comuns.

hegemônico, que não só rege os Estados Nacionais, mas dita as suas regras. Conforme enfatiza Ianni (1993, p. 51),

quando o Estado-Nação se debilita, devido ao alcance e à intensidade do processo de globalização das sociedades nacionais, emerge outra realidade, uma sociedade global, com suas relações, processos e estruturas. Trata-se de uma totalidade histórico-social diversa, abrangente, complexa, heterogênea e contraditória, em escala desconhecida.

O Estado-Nação, contudo, não perde importância. Na verdade, com papel estratégico, torna-se elemento fundamental para o capital financeiro na medida em que “funciona como esteio ao capital privado, oferecendo-lhe, por meio de subsídios estatais, possibilidades de investimentos lucrativos” (IAMAMOTO, 2007, p. 121). Com isso, ele sustenta as relações de produção e torna concreto o preceito de liberalização do mercado de capital e o seu adequado funcionamento. Nos termos de Iamamoto (2007, p. 120):

O Estado tem o papel-chave de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção. O marxismo clássico já estabelecia as funções que pertencem ao domínio do Estado: criar as condições gerais de produção, que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos grupos dominantes; controlar as ameaças das classes dominantes ou as frações de classes dominantes, através de seu braço repressivo [...]; e integrar as classes dominantes, garantindo a difusão de sua ideologia para o conjunto da sociedade.

Acontece que estas mudanças contribuem para o domínio de forças econômicas em relação ao social; o global em relação ao nacional; um grupo de países hegemônicos sob o comando norte-americano em detrimento do resto do mundo; a desregulamentação do mercado em face de lucros ascendentes; a energia nuclear como força de guerra; o sistema financeiro internacional associado às determinações dos países dominantes e das agências reguladoras internacionais (FMI, Banco Mundial); o “boom” tecnológico, principalmente das telecomunicações e

dos transportes para diminuir a distância real dos grandes centros estratégicos de produção; as relações econômicas mundiais compreendendo os interesses do mercado mundial e as exigências das empresas e corporações multinacionais e transnacionais (IANNI, 1993).

Como ideologia da globalização, o discurso neoliberal intensificou-se a partir dos anos 1980 e 1990, quando se buscou formular um conjunto de medidas condizentes com a economia capitalista. A efetivação, no entanto, se deu por meio do *Consenso de Washington*, também conhecido como Consenso Neoliberal ou Consenso Hegemônico, “subscrito pelos Estados centrais do sistema mundial abrangendo o futuro da economia mundial, das políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia” (SANTOS, 2002, p. 27).

A essência ideológica do neoliberalismo prioriza a liberdade econômica, ainda que sem negar a liberdade política. Ainda, segundo Netto & Braz (2006, p. 226), a ideologia neoliberal não abarca somente isso. Compreende também

uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na idéia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado).

A expressão tendencial da incorporação efetiva deste processo foi a flexibilização do regime de acumulação, ao mesmo tempo em que incorporava a implementação de novas tecnologias e formas organizacionais. Assim, estas mudanças emergentes buscavam o propósito de equilibrar os mercados e, de forma substancial, homogeneizar o padrão de consumo. Embora o interesse fosse este, o

que se delineou, na verdade, foi uma estrutura social hierarquizada de acordo com a capacidade de responder satisfatoriamente as demandas no âmbito econômico. Trata-se, parafraseando Gómez (2000b, p. 32),

de um tipo de produção globalizada que acarreta mudanças profundas na estrutura social do mundo, ao configurar, de maneira tendencial, uma situação hierárquica entre três grandes categorias: no topo, os plenamente integrados à economia globalizada (compreendendo dos executivos aos trabalhadores relativamente privilegiados que se inserem na produção e nas finanças globais com empregos razoavelmente estáveis); no meio, os precariamente vinculados (categoria em expansão que inclui aqueles que servem à economia global em empregos precários e sofrem uma crescente segmentação em termos de raça, religião e gênero); e, embaixo, os excluídos (aqueles trabalhadores e povos considerados supérfluos ou “inúteis” pelos critérios dominantes da globalização).

A rigor, a globalização em curso no final do século XX e neste início do século XXI, estimula uma formidável centralização de poder econômico mundial às corporações transnacionais. O que se percebe é o controle da produção mundial por parte destas, pois movimentam um quarto da referida produção, enquanto o restante, os três quartos¹⁴, na sua maioria, lutam pela literal sobrevivência após a adaptação extremada¹⁵, principalmente no que tange a países periféricos e semiperiféricos.

Em suma, a globalização no âmbito econômico é sustentada pelo consenso econômico neoliberal e tem como principais atores as empresas multinacionais, os mercados globais e os blocos comerciais. Porém, não são apenas estes os que estão sujeitos às imposições do receituário neoliberal: os que mais sentem os impactos são os países de capitalismo periférico e/ou semiperiférico que, por não

¹⁴ Ou seja, o um quarto ($1/4$) equivale a um valor monetário maior do que os três quartos restantes ($3/4$).

¹⁵ Sobre esta questão, consultar dados estatísticos da pobreza publicados pela CEPAL: Anuário Estatístico da América Latina e do Caribe (2007). Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32598/LCG2356B_1.pdf>. Acesso em 01 de dezembro de 2007.

terem vias de escape, submetem-se às imposições das agências financeiras através de programas de ajustamento estrutural para a renegociação da dívida externa.

Os impactos desse processo adentraram o século XXI produzindo populações insolventes, sobrantes, o “exército industrial de reversa” nos termos de Marx ou, nas palavras de Chossudovsky, “a globalização da pobreza”. Como oportunamente define Ianni (1993, p. 114), temos hoje

uma multidão de trabalhadores, populações ou coletividades nacionais, dispersas em grupos, etnias, minorias, classes, regiões, culturas, religiões, seitas, línguas, dialetos, tradições culturais, todos membros de uma estranha aldeia global. Articulados pelo alto, desde centros decisórios desterritorializados, recebendo aproximadamente as mesmas mensagens em todos os lugares, informando-se mais ou menos nos mesmos termos, sendo levados a pensar os problemas cotidianos, locais, regionais, nacionais, continentais e mundiais em forma mais ou menos homogênea. Uma fantástica aldeia global, em que se dispersa uma imensa multidão de solitários, inventada pelo alto, satelitizada, eletrônica, desterritorializada.

Como pode ser verificado, o modelo neoliberal carrega consigo altos custos sociais e econômicos. No que tange à América Latina, identifica-se uma forte fragilidade na presença de seus países em relação ao sistema da economia mundial. Observa-se, contudo, que parte da década de 1980, a chamada década perdida para a América Latina¹⁶, e parte da última década do século XX foram cruciais: aumentou a distância em comparação aos países desenvolvidos, atraso tecnológico, aumento da dívida externa, redução de investimentos, transferência de recursos para o exterior, entre outros. Tais fatores afloraram e comprovaram a submissão latino-americana e a tutela mais severa ao mercado externo.

¹⁶ Nos termos de Behring (2004).

Este panorama latino-americano de dependência externa¹⁷ implica profundas alterações nos seus padrões internos de organização, desenvolvimento e participação, aumentando, inclusive, de forma extremamente significativa, o endividamento externo dos países. Esses fatos reafirmam, incondicionalmente, o poderio operado pelos grandes centros em detrimento da periferia, o que tende, cada vez mais, a aprofundar as assimetrias entre um e outro. Conforme asseveram Paiva & Ouriques (2006, p. 172), os países latino-americanos

ingressaram no circuito capitalista internacional em condições de inferioridade competitiva evidentes, e até hoje insuperáveis, não somente pela tardia modernização, com reduzido alcance no desenvolvimento das forças produtivas [...], mas pela conseqüentemente atrasada participação no mercado mundial.

Esta realidade desponta, para a América Latina, além de um modelo econômico periférico e dependente, uma autonomia relativa de suas políticas e estratégias. O mercado interno, então, perde espaço para o externo e, desta forma, seu eixo de articulação constitui-se pelos países centrais e o mercado mundial (MARINI, 2000). As conseqüências desses fatores são dia a dia mais visíveis e se expressam, claramente, em termos econômicos, políticos, culturais e, fundamentalmente, em termos sociais, como revelam estudos:

En el Panorama social de América Latina 2007 se entregan las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina, [...] indican que en ese año un 36,5% de la población de la región se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia

¹⁷ Como afirma Fernandes (1999, p.100), essa tendência de dependência externa “envolve um controle externo simétrico ao do antigo sistema colonial, nas condições de um moderno mercado capitalista, da tecnologia avançada e da dominação externa compartilhada por diferentes nações: os Estados Unidos, como superpotência, e outros países europeus e o Japão, como parceiros menores, mas dotados de poder hegemônico[...]. O traço específico do imperialismo total consiste no fato de que ele organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social, desde o controle da natalidade, a comunicação de massa e o consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernidade da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital[...].”

abarcaba a un 13,4% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 194 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes¹⁸.

Evidenciam-se, assim, as conseqüências negativas¹⁹ – em relação aos pontos positivos – deste processo de globalização para os países de capitalismo periférico, pois tende a acentuar, cada vez mais, a interdependência entre os países; interdependência não meramente econômica, mas também social e política; uma interdependência complexa e contraditória em nível não mais local/regional, mas em nível global/planetário (IANNI, 1993).

Diante dessas acepções, algumas nações, para se protegerem e não ficarem a par do ajuste estrutural, formam blocos regionais no intuito de fortalecer-se²⁰ e inserir-se mais competitivamente no mercado internacional. Esta tendência mundial de formação de blocos econômicos, em face da globalização do capital, acarretou o desenvolvimento de uma arena dual, apesar de estreitamente vinculadas: a globalização e a regionalização. De um lado, tem-se uma rápida globalização do capital associada a um ajuste estrutural necessário à liberalização dos mercados e a centralização do poder econômico mundial às corporações transnacionais. De outro, a consolidação associada de espaços regionais, na

¹⁸ No Documento publicado pela CEPAL denominado CEPAL: Anuário Estatístico da América Latina e do Caribe (2007) se percebe a trajetória dos dados referentes às pessoas em situação de pobreza na América Latina e Caribe, inclusive as pequenas alterações na percentagem. Para fins de reflexão, o registro demonstra um percentual de 35,8% e pessoas em situação de pobreza no ano de 1994, 37,5% para 1999 e 33,3% para 2006. Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32598/LCG2356B_1.pdf>. Acesso em 01 de dezembro de 2007.

¹⁹ Para Gómez (2000a, p. 154), as conseqüências negativas que decorrem “são hoje amplamente conhecidas, indo desde o aumento do fenômeno da exclusão social e espacial (grupos e categorias sociais, zonas, países e até continentes que, rapidamente, tornam-se irrelevantes porque não conseguem integrar-se à dinâmica da economia mundial), passando pela brutal concentração da renda, o achatamento salarial, o desemprego estrutural, a flexibilização dos direitos sociais e o sentimento generalizado de insegurança no trabalho, o debilitamento das antigas identidades e formas de solidariedade de classe, e chegando até o crescimento das correntes migratórias internacionais, a intensificação da degradação ambiental, o consumismo desenfreado [...]”.

²⁰ O objetivo principal da formação de blocos regionais é o fortalecimento econômico e, na medida em que concretiza este, a tendência é a articulação com os campos social e cultural.

perspectiva de fortalecimento regional em face do cenário global.

Neste contexto, a integração regional corresponde a uma tendência mundial de formação de blocos econômicos, os quais objetivam facilitar o comércio intrazona e extrazona, diante da abertura globalizada dos mercados. “Em bloco, os países buscam superar conflitos, aumentar a segurança, aproveitar vantagens geográficas e de infra-estrutura regionais para obter ganhos de escala, melhorar a eficiência e alcançar benefícios coletivos” (GUIMARÃES, 2007, p. 01)²¹.

Este processo, que se tem intensificado nas últimas décadas, busca regionalizar seus sistemas econômicos/comerciais, políticos e culturais na perspectiva de enfrentar “um desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo” (BEHRING, 2004, p. 176). Grifando a integração regional, Schaposnik (1997, p. 189) sugere considerar alguns componentes substanciais:

em primeiro lugar, a integração trata de um ato consensual, ou seja, que não é derivado de um ato de força, como a anexação de territórios, mas adotado pelos países; em segundo lugar, adota um critério diferente do tradicional no que respeita a soberania das nações, já que se aceita a constituição de uma entidade diferenciada a quem se cedem atribuições próprias e que pode, como no caso da CEE²², ditar normas legais que passam a reger no direito interno de forma automática, sem acordo legislativo; em terceiro lugar, o acordo supera o simples tratado comercial; em quarto lugar, que finalmente essa unidade gradual pode chegar a fundir os países em uma só nação, ou a constituir uma federação de países, ainda que respeitando as individualidades e características nacionais; em quinto lugar, podemos concordar que em geral trata-se de acordos entre países fronteiriços [...].

A formação de blocos regionais, surge, de fato, como uma alternativa de agregação de diversos Estados-Nação no sentido de adotarem ações em conjunto para melhorar a condição em que se encontram economicamente na região e no

²¹ Esta paginação refere-se à apresentação da tese, já que esta se compõe de artigos isolados.

²² Comunidade Econômica Européia.

sistema internacional. Diante disso, a integração regional, que surge primeiramente, ou, poder-se-ia dizer, fundamentalmente com finalidade econômica, na medida em que alcança graus de maturação, registra avanços para além dos aspectos econômicos/comerciais, como é o caso da União Européia que impôs, para promover a coesão econômica e social , “a implantação de esquemas institucionais supranacionais e mecanismos de redução de desigualdades territoriais e sociais” (GUIMARÃES, 2007, p. 25).

A adoção de políticas conjuntas nos países latino-americanos, em particular, tem representado uma inserção mais significativa destes no contexto internacional. No entanto, dada a estrutura de produção arcaica e a histórica dependência externa de tais países, estas celebram acordos sob o controle de organizações internacionais, como FMI, OMC, Banco Mundial e Organização das Nações Unidas – ONU. Simultaneamente à organização política em blocos, ocorre, então, “o fortalecimento das instituições multilaterais – Banco Mundial, FMI –, cujo poder reside na influência que exercem sobre os agentes financeiros internacionais: o Banco Mundial e o FMI como tutores dos países endividados, através de programas de reajuste estrutural” (VIEIRA, 2002, p. 105).

No caso exemplar do MERCOSUL, não há dúvidas de que se tornaram seus grandes beneficiários, a partir do referido processo, as empresas e os grupos econômicos transnacionais com o aval das “classes dominantes locais”, especialmente do Brasil e da Argentina. Tais atores “modelaron los acuerdos, establecieron el ritmo de su implementación y forjaron, a través de gobiernos afines, el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio” (KATZ, 2006,

p. 37).

Contudo, o MERCOSUL apresenta, ainda, obstáculos históricos para constituir-se como uma autoridade internacional. Os acordos intergovernamentais que regem o bloco não têm apresentado, até agora, consistência supranacional e não se vislumbra que tal venha a ocorrer para provocar uma verdadeira integração capitalista²³. Além disso, o bloco não possui uma institucionalidade comparada à UE com dispositivos para tomar decisões rápidas, nem uma proposta constitucional indispensável para o estabelecimento de regras e pactos conjuntos (KATZ, 2006), como se observa no item subsequente.

1.3 MERCOSUL: um bloco de integração regional

O MERCOSUL não se constitui como primeira e única tentativa de integração regional na América Latina. Seus antecedentes históricos denotam movimentos iniciados em meados do século XX, intensificados na década de 1960 e, fundamentalmente enraizados a partir da década de 1980 quando Brasil e Argentina, principais precursores da aliança regional, pactuam declarações e documentos com o objetivo de acordar o comércio bilateral.

As primeiras iniciativas desta aliança demarcam a redemocratização dos dois países, depois de anos de regime militar, momento em que passam a ver no país vizinho, antes rival, um elemento de apoio à própria estabilidade política e à transformação econômica. Como demonstra Corrêa (2000, p. 184),

²³ Para Katz (2006, p. 48), “los intereses extra-regionales de las clases dominantes de Sudamérica son más fuertes y limitan estructuralmente la integración capitalista”.

pela primeira vez na história, a América Latina (à exceção de Cuba) falava a linguagem comum da democracia representativa. Essa nova realidade permitiu um grau de coordenação e concertação nunca antes observado no continente, abrindo caminho para processos inéditos de associação e integração, como no caso do Brasil e da Argentina.

O primeiro passo do novo período que se apresentava foi demarcado em 1985, quando Argentina e Brasil, interessados na cooperação econômico-comercial, assinaram a Declaração de Iguazu e na seqüência, em 1986, a Ata para a Integração Brasil-Argentina. Por estabelecer as bases para o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE), o objetivo da Ata era proporcionar espaços econômicos comuns por meio da abertura gradativa dos setores produtivos dos dois países (CAMPBELL, ROZEMBERG & SVARZMAN, 2000; CORRÊA, 2000; FONTES, s.n.) e a adoção de uma Tarifa Externa Comum.

Os resultados promissores das medidas tomadas levaram à celebração, em 1988, sob os governos de Sarney (Brasil) e Alfonsín (Argentina), do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, momento em que os países anunciaram a constituição, no máximo em dez anos, de um mercado comum por meio da liberalização completa dos mercados.

Um novo e decisivo impulso foi dado no ano de 1990 quando, com a assinatura da Ata de Buenos Aires pelos presidentes Collor (Brasil) e Menem (Argentina), antecipa para 31 de dezembro de 1994 o prazo de constituição do mercado comum antes proposto. Esse fato é finalizado com o Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº14, pelo qual se instituía um programa de liberalização do comércio para o mesmo período (CAMPBELL, ROZEMBERG & SVARZMAN, 2000; CORRÊA, 2000; FONTES, s.n.). Tais fatores lançam as bases

instrumentais sobre as quais vai culminar, em 1991, por meio do Tratado de Assunção, na constituição do MERCOSUL – Mercado Comum do Sul –, integrando oficialmente Argentina, Brasil e os convidados Paraguai e Uruguai ²⁴ (CAMPBELL, ROZEMBERG & SVARZMAN, 2000; CORRÊA, 2000; FONTES, s.n.), denominados estes Países-Membros.

Quadro 01: Características dos países-membros do MERCOSUL

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Capital	Buenos Aires	Brasília	Assunção	Montevideú
Extensão territorial (Km ²)	2.766.889	8.514.876	406.752	177.414
Idioma	Espanhol	Português	Espanhol e Guarani	Espanhol
Moeda	Peso	Real	Guarani	Peso
PIB total em milhões de US\$ (2006)	216.324	1.067.803	9.110	19.308
PIB <i>per capita</i> em US\$ (2006)	5.528	5.640	1.514	5.796
População total (2007)	39.531.118	191.790.900	6.127.073	3.339.701

Fonte: Quadro construído pela autora²⁵

Selado em março de 1991, na capital paraguaia, o Tratado de Assunção institui juridicamente a criação do MERCOSUL e estabelece uma aliança comercial entre seus Países-Membros, com a finalidade de dinamizar a economia regional na constituição de um mercado comum, com a livre movimentação do comércio de bens e de serviços e a livre circulação de pessoas e capitais entre os países.

De fato, o objetivo final perseguido pela integração regional entre os países era a criação de um mercado comum para fortalecer as suas economias. Como demonstra Campbell, Rozemberg & Svarzman (2000, p. 114)

²⁴ Recentemente (em 2006) a Venezuela também foi incorporada ao bloco como país associado.

²⁵ Com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (acessado em 02 de junho de 2008).

o Tratado de Assunção pautou as condições para o trânsito rumo ao mercado comum entre os quatro países a partir do Programa de Liberalização Comercial progressivo, linear e automático, da eliminação das barreiras não tarifárias ao comércio, do dismantelamento gradual das listas de exceção àquele programa - estabelecidas pelos vários Estados membros-, dos compromissos de avançar na coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, de projetar uma tarifa externa comum que entraria em vigor a partir de 1º de janeiro de 1995, e da harmonização das legislações nacionais em diversos tópicos ligados à facilitação dos negócios e à livre circulação de bens e fatores produtivos [...].

A concretização deste mercado comum implicava, conforme evidenciado no Tratado de Assunção, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes, a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos através da eliminação dos direitos alfandegários e a harmonização das legislações para fortalecer o processo de integração (MERCOSUL, 1991a; FONTES, s.n.; REIS, 2001).

Inicialmente, então, o MERCOSUL dedicava-se à zona de livre comércio, que corresponde ao primeiro estágio de integração dentre os cinco níveis denominados: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total. De acordo com Guimarães (2007), a primeira ocorre quando existe livre circulação de fatores de produção por eliminação de barreiras de comércio entre os participantes; o segundo nível de integração combina a zona de livre comércio com uma política comercial comum em matéria tarifária, denominada tarifa externa comum (TEC); o terceiro caracteriza-se pelo avanço da união aduaneira no sentido da coordenação de políticas setoriais e na harmonização de legislações; o quarto nível, união econômica, ocorre quando o mercado comum é combinado com a adoção de política monetária e moeda única; o quinto e último nível, pela razão de ser o mais profundo da integração, representa o

avanço de união econômica/monetária para a unificação de políticas de segurança, interior e exterior.

Com interesses e períodos pré-definidos para a transição de zona de livre comércio à união aduaneira, ficou postulado no Tratado de Assunção, para este período, uma estrutura institucional designada pelo Conselho de Mercado Comum, órgão diretivo, responsável pela condução política do mercado comum e à tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do mercado comum e pelo Grupo Mercado Comum, órgão executivo, com as funções de velar pelo cumprimento do Tratado, tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões do Conselho, propor medidas concretas à aplicação do Programa de Liberalização Comercial e fixar programas que assegurem avanços ao mercado comum.

Assim, o MERCOSUL, que fora recebido inicialmente com reservas e desinteresse em razão da interdependência econômica, foi aos poucos se afirmando pela vontade e empenho político dos Estados. Mas, até meados de 1994, o MERCOSUL ainda era uma incógnita, pois as negociações sobre a união aduaneira ainda pareciam indefinidas (CORRÊA, 2000) e o prazo definido no Tratado de Assunção para a transição se encerrava no final de 1994.

Entretanto, alguns fatores foram essenciais para o desanuiamento das negociações e a efetiva constituição da união aduaneira, conforme pontua Corrêa (2000, p. 192):

(i) o lançamento do Plano Real e a valorização da moeda brasileira, que criavam uma perspectiva concreta de solução para o problema da moeda brasileira, que criavam uma perspectiva concreta de solução para o problema dos altos déficits argentinos na conta de comércio com o Brasil; (ii) a melhora nas perspectivas da candidatura de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, o que evitaria o cenário da “co-habilitação” no Mercosul entre um governo de convicções “neoliberais” na Argentina e outro, no Brasil, de uma esquerda que àquela altura pouco avançara na modernização de suas posições; e (iii) a constatação gradual, por parte da Argentina, de que suas expectativas em relação a uma associação preferencial com os EUA [...] careciam de base concreta, pelo menos no curto prazo.

A constituição da união aduaneira, que entraria em vigor em 1995, tomou forma final no Protocolo de Ouro Preto, firmado em dezembro de 1994, na cidade de Ouro Preto/Brasil. Sem dúvida, esta foi a afirmação definitiva do MERCOSUL depois do Tratado de Assunção, pois levaria seus Estados-Membros a uma inserção mais significativa dos países no cenário mundial, tendo em vista a consolidação dos grandes espaços econômicos e a dinâmica da economia mundial – a globalização.

Como Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do MERCOSUL, o Protocolo de Ouro Preto efetiva o encerramento do chamado período de transição e cede lugar ao período de adaptação do próximo nível de integração, a união aduaneira, que demarca “a regulamentação jurídica da integração regional, proporcionando o avanço das políticas comerciais, aduaneiras e agrícolas [...]” (SIMIONATTO, 2007, p. 01).

Designada como etapa da construção do mercado comum, a implementação da união aduaneira teve por definição, de acordo com as mudanças ocorridas no cenário regional, os seguintes objetivos:

I. livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de

efeito equivalente;

II. estabelecimento de uma tarifa externa comum, a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados e a coordenação de posições em foros econômicos/comerciais regionais e internacionais;

III. a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados - Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Países-Membros;

IV. e o compromisso dos Estados - Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL, 1991a, p. 01)²⁶.

Dentre tais objetivos, as prioridades repousavam na consecução, segundo José Botafogo Gonçalves, subsecretário geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores (1995-1998), da “implementação dos instrumentos de política comercial comum acordados durante o período de transição e a elaboração do quadro normativo complementar necessário ao adequado funcionamento da união aduaneira” (apud CORRÊA, 2000, p. 196).

A partir de 1995, já na condição de união aduaneira, o MERCOSUL adotou, para seu efetivo aprofundamento e consolidação, uma nova agenda que congregava temas relevantes às negociações futuras do Bloco. Dentre eles, tem destaque a TEC, a qual

sinaliza avanços nas relações comerciais, ainda frágeis, que consistiam em direitos aduaneiros uniformes aos produtos importados dos países terceiros independentemente do Estado Parte de destino, a definição de política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e harmonização de legislações (GUIMARÃES, 2007, s.n.).

Porém, a solidificação da união aduaneira apresentava lacunas, pois as negociações envolviam aspectos de alta complexidade técnica e ajustes difíceis no

²⁶ O Protocolo de Ouro Preto reafirma os princípios e objetivos do Tratado de Assunção.

plano burocrático. Essas dificuldades apresentadas levavam à não resolução de pontos relevantes ao novo nível de integração incorporado, tais que eram fundamentais para a livre circulação de bens intrazona e de definição de uma política extrazona (CORRÊA, 2000). Sua materialização, porém, dependia de “uma demonstração de seriedade em relação a compromissos assumidos, a qual se sobrepunha à tendência tão freqüente de dar prioridade ao lançamento de idéias novas [...] e de levar a cabo tarefas pendentes” (Idem, p.195) para a afirmação da integração regional, tanto interna quanto externa.

Sem dúvida, esse período de adequação enfrentado, permeado de rejeições e aceitações, parecia fundamental e necessário para os avanços da integração regional. A combinação dos princípios de pragmatismo, flexibilidade e realismo – também presentes no Tratado de Assunção – associados à nova estrutura institucional do MERCOSUL demarcada pelo Protocolo de Ouro Preto, essencialmente, balizariam a consolidação e o aprofundamento da união aduaneira como aspecto fundamental à evolução da integração regional.

Assim, a integração em blocos, haja vista o exemplo mencionado, busca potencializar a força econômica e política de seus membros, com o propósito de melhorar a sua capacidade competitiva frente ao mercado internacionalizado e fortalecer, assim, uma integração pautada em interesses comuns.

Esta tendência está diretamente relacionada à capacitação de recursos humanos, necessária para responder às novas demandas do desenvolvimento científico e tecnológico. As atuais exigências das novas tecnologias aplicadas aos

processos produtivos trouxeram para o centro da discussão de países e governos a necessidade de investimentos na formação, ou seja, em programas de qualificação da força de trabalho. É nesse contexto que se intensificam as propostas de organismos como o Banco Mundial e a CEPAL como difusores de projetos e programas educacionais perpassados pela ideologia do capital humano. Tais propostas estão na base das preocupações do MERCOSUL com vistas a uma inserção mais competitiva no mercado, entendendo-se a educação como instrumento estratégico na elevação da qualificação da força de trabalho, conforme se destaca a seguir.

2 A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO: A ÓTICA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

O caráter subordinado das práticas educativas aos interesses do capital historicamente toma formas e conteúdos diversos, no capitalismo recente, no capitalismo monopolista e no capitalismo transnacional ou na economia globalizada [...]. Assim, por diferentes maneiras, o caráter contraditório das relações sociais capitalistas pode ser explicitado no âmbito das relações entre a sociedade e os processos educativos, ou destes com o processo produtivo (FRIGOTTO, 1996).

As mudanças ocorridas no cenário mundial, conforme apontadas anteriormente, vêm ocasionando inúmeras alterações também no âmbito das políticas sociais e, dentre elas, as políticas educacionais. Isso porque a ordem mundial vigente conduz a novos tipos de relações e de acesso à informação e ao conhecimento (MARCHESI, 2002). O conhecimento e a formação neste contexto, aparecem diretamente vinculados ao desenvolvimento e como resposta aos desafios presentes no final do século passado e início do atual. Como aponta Brunner (2002, p. 16-17),

o certo é que, a partir dos anos 80, os governos, grupos dirigentes, os intelectuais e os meios de comunicação, juntamente com organismos internacionais [...], começam a identificar a educação como o principal instrumento para o desenvolvimento dos países, o crescimento das economias, o aumento da produtividade e, o meio de superar ou pelo menos estreitar o abismo interno da pobreza e o externo do conhecimento e da tecnologia que separa os países desenvolvidos dos que estão em vias de desenvolvimento.

Situar a discussão educacional, nesses termos, implica, antes de tudo, entendê-la a partir das alterações mundiais provocadas pela fase capitalista contemporânea. Estas modificações, mais do que estimular, foram cruciais aos países periféricos e semiperiféricos²⁷, especialmente, a sua recorrência às deliberações das agências mundiais, principais financiadoras na definição de seus

²⁷ Não se pode negar a possibilidade de recorrência de países desenvolvidos aos financiamentos do Banco Mundial.

programas e prioridades educacionais. O espaço financiador, até então conferido à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, cede lugar ao Banco Mundial, organismo este que passou a ter maior visibilidade no panorama educativo, não só por ser agente (financiador), mas por apontar propostas articuladas entre setor econômico e educacional.

No que tange aos países desenvolvidos, em boa parte, verificam-se alguns fatos peculiaridades no setor educacional: o interesse é atender as especificidades regionais e romper fronteiras para possibilitar a unificação neste âmbito. Tem-se como caso exemplar o Tratado de Bolonha (*Magna Charta Universitatum de Bologna*)²⁸, constituído em 1998, cujo propósito, para o ensino superior, é unificar currículos, multi-validar créditos e propiciar a mobilidade de estudantes no intuito de adaptar às exigências da sociedade e do avanço tecnológico. Trata-se, nesses termos, de formar profissionais para aumentar a competitividade da Comunidade Européia no cenário mundial: na mira do Tratado, almeja-se uma economia competitiva baseada no conhecimento e não apenas no círculo da produção.

Nesta tônica, torna-se mister, para referir o setor educacional, inseri-lo nas particularidades de determinada formação social²⁹ que, no marco vigente, tem como escopo fundamental a valorização do capital. Isso porque a educação, como “fruto de um processo histórico, configura-se no bojo das relações sociais e de produção” (GUZZO & EUZEBIOS FILHO, 2005, s.n).

²⁸ Países que subscrevem o Tratado de Bolonha: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Suécia e Suíça.

²⁹ “A educação, ao se produzir e reproduzir no seio da práxis social varia em sua função política segundo o tipo de formação social e, dentro dessa, segundo a correlação de forças existentes entre as classes, em um momento historicamente considerado” (CURY, 1985, p. 62).

As relações, neste sentido, constituem-se em *locus* de determinação dos agentes econômicos, fundamentalmente na articulação entre processo educativo e trabalho, que, em específico, sofre uma brusca transformação em suas formas tradicionais³⁰ porque estas não conseguem suprir as complexas necessidades do sistema e torna-se necessário substituí-las por tecnologias mais eficientes – a maquinaria³¹. Na medida em que as (novas) máquinas são incorporadas nos processos de produção, pode-se produzir mais em menos tempo e a habilidade do trabalhador, no sistema taylorista/fordista, está atrelada à incorporação da ciência e da tecnologia como meios de acelerar a produtividade, diminuir os custos fixos da produção e aumentar os lucros por parte dos detentores do capital (FRIGOTTO, 1996; TONET, 2007). Este modelo, como enfatiza Frigotto (1996, p. 69), possui diferentes características, dentre as quais pode-se destacar

uma determinada forma de organização do trabalho fundada em bases tecnológicas que se pautam por um [...] sistema de máquinas [...], com divisão específica do trabalho, um determinado patamar de conhecimento e uma determinada composição da força de trabalho.

Todavia, as relações que regularam o modo de produção e acumulação até meados do século XX, já não respondem satisfatoriamente às necessidades da atual forma de sociabilidade. Trata-se de capacitar/educar/formar um *novo* trabalhador (flexível), com uma *nova* qualificação, capaz de incorporar as *novas* demandas de trabalho e de realizar múltiplas tarefas, polivalente, passível de transitar entre um emprego e outro³². Esses fatores estariam na base do *novo* modelo de organização social: a sociedade do conhecimento ou a era da informação e do saber. Como indica Carnoy (2002, p. 22-23),

³⁰ Trabalho artesanal e manufatureiro.

³¹ Sobre este ponto, consultar Marx em “O Capital”.

³² Isto porque a estabilidade já não faz mais parte da nova forma de produção.

dois dos fundamentos essenciais da mundialização são a informação e a inovação [...]. A circulação maciça de capitais, atualmente operantes, se baseia na informação, comunicação e *saber* relativamente aos mercados mundiais. E como o saber é altamente transferível presta-se facilmente à mundialização [...]. A mundialização exerce um profundo impacto sobre a educação em planos bastante diferentes e, no futuro, esse fenómeno será tanto mais perceptível, quanto mais plenamente for apreendido pelas nações, regiões e localidades o papel fundamental das instituições educativas, não somente para transmitir os conhecimentos necessários à economia mundial, mas também para reinserir os indivíduos em novas sociedades construídas em torno da informação e do saber.

Exigem-se, diante disso, profissionais cada vez mais qualificados que consigam adequar-se às *novas* relações de produção e à moderna divisão do trabalho, agora internacionalizada. Como demonstra Neves (1994, p. 16), “não interessa aquele intelectual contemplativo das elites ou mesmo o artífice já mutilado pela manufatura. A atenção volta-se agora para um novo tipo de intelectual, ligado direta ou indiretamente ao processo produtivo de base científica”.

A lógica consiste em incorporar tecnologias de informação e conhecimento como fatores de produção. O profissional não é mais reconhecido pela sua força de trabalho, mas pelo que faz, pelo seu conhecimento, pela formação técnico-científica. Surge, neste horizonte, uma fragmentação maior da ciência, caracterizada pela especialização, e uma tendência à internacionalização dos conhecimentos.

Neste sentido, a idéia predominante é que a educação deve estar articulada de acordo com a ideologia de mercado e atuar como principal formadora de recursos humanos disponíveis ao crescente nível de competitividade internacional (PILETTI & PRAXEDES, 1998). Sustenta-se com freqüência, nestes termos, que a globalização imprimiu “à educação um sentido empresarial, utilitário, de mero adestramento da força de trabalho” (BRUNNER, 2002, p. 30) e, de certa forma, perverso, dissimulado.

Em verdade: mercantiliza conhecimentos e incorpora mecanismos de mercado³³.

A educação, considerada como difusora de conhecimentos no contexto da globalização torna-se elemento articulador da economia e, mais ainda, é fator de desenvolvimento, pois, além de preparar técnicos e especialistas voltados para as demandas do mercado, ela “oferece maiores oportunidades para a competição no mercado e para o acesso às receitas econômicas de um país”, na definição do Setor Educativo do MERCOSUL (2005, p. 20). Explicita-se, diante disso, o caráter economicista da perspectiva de desenvolvimento e a redefinição da Teoria do Capital Humano pelo ideário hegemônico.

Na Teoria do Capital Humano, a educação tem a função de qualificar a força de trabalho para ampliar a sua capacidade produtiva, de forma que o profissional seja multicompetente (flexível e polivalente). Este acréscimo da força produtiva e o consecutivo ganho de eficiência por meio do acréscimo da qualificação – educação – é a tese defendida pela teoria do capital humano³⁴ (ROSSI, 1980). Embora tenha muitas críticas ao reducionismo desta teoria, Frigotto (1996, p. 41) afirma:

A idéia de capital humano é uma ‘quantidade’ ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição, deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis [...] no plano geral do desenvolvimento das nações [...].

³³ Não se pode negar que a educação também tem o objetivo de preparar para o mercado. No entanto, além de atender às requisições do treinamento técnico para intervir num campo determinado, numa área particular, compreende-se o sentido social da educação e o seu significado para lidar com o conjunto das problemáticas sociais (NETTO, 1996).

³⁴ No que refere à teoria do capital humano, a bibliografia credita a Theodore Schultz os primeiros trabalhos que apontam à educação como responsável pelas variações de desenvolvimento e subdesenvolvimento dos países (FRIGOTTO, 1996; HANEFELD, 1994; ROSSI, 1980).

Esta teoria, ao colocar o trabalhador como possuidor de capital humano, o fragiliza na medida em que este não pode se apropriar da aplicação dos frutos do seu trabalho. Neste sentido, outro o faz – o capital econômico³⁵. Na verdade, vale dizer, o capital humano de nada altera a forma de apropriação do capital e, muito menos, de exploração da força de trabalho. Rossi (1980, p. 37) oportunamente explicita: “os trabalhadores são trabalhadores. Os capitalistas são capitalistas. Aqueles criam, com seu trabalho, o excedente de que estes se apropriam”.

As teorias do capital humano e do desenvolvimento, abordadas principalmente por Amartya Sen, ocupam lugar central na ideologia econômica atual, pois, conforme expressa Lo Vuolo (2000, p. 39),

mayor valor agregado por unidad de capital físico y, por otro lado, mayores ingresos a distribuir entre los propietarios del capital puesto a producir. Por lo tanto, la inversión en capital humano no sólo beneficiaría a los actuales agentes económicos, sino también a las futuras generaciones.

Ao elevar a qualificação não só do trabalho, mas do trabalhador por via da educação, a teoria sustenta que haveria a consecutiva aceleração da intensidade do trabalho, o aumento da produtividade e, assim, uma formação crescente de excedente. Este acréscimo da capacidade de trabalho, neste cenário, remonta favorecimento, conforme observado acima, a ninguém mais que o capital. Neste sentido, assinala Cury (1985, p. 58),

a educação não nega o papel determinante da estrutura econômica. Pelo contrário, pelas relações de dominação (e dentro delas a educação) só contribuem efetivamente para a reprodução das relações sociais e sua consolidação caso se tornem elementos mediadores entre a estrutura

³⁵ A elevação da qualificação por parte do trabalhador não garante a este a elevação do seu salário, contudo, por outro lado, a tendência é elevar a taxa de apropriação por parte dos donos dos meios de produção.

econômica capitalista e a conquista de um espaço: o da consciência e do saber, ambos transformados em forças produtivas.

Neste cenário, as alterações ocorridas no contexto macroeconômico redirecionaram o papel da educação e, conseqüentemente, aliaram a formação e a qualificação como elementos fundamentais ao processo de competitividade, impelindo as abordagens educacionais ao economicismo, também veiculado pela teoria do capital humano. Não obstante, esta perspectiva foi incorporada, também, pelos organismos internacionais (como exemplos Banco Mundial e CEPAL) ao submeterem os processos educativos a propostas de formação básica e, estrategicamente, compatível com o mercado laboral, tendências que permeiam contemporaneamente as definições de tais órgãos, como se demonstra a seguir.

2.1 Acepções do Banco Mundial à educação: uma abordagem internacional

O Banco Mundial³⁶ exerce profunda influência nas idéias-eixo da sociedade atual: globalização, mercado mundializado, ajuste estrutural. Trata-se não apenas de referenciá-lo pelos seus empréstimos e abrangência de atuação, mas, sobretudo, pelo caráter estratégico que vem desempenhando no processo de reestruturação liberal, junto ao planejamento das economias dos países periféricos e semiperiféricos.

Nestes termos, partiremos do pressuposto que o Banco Mundial, no conjunto de seus organismos (principalmente BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e agências (IFC – Corporação Financeira Internacional, MIGA – Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais, IDA – Associação Internacional de Desenvolvimento e ICSID – Centro Internacional para Resolução de Disputas

³⁶ Referido neste trabalho como Banco Mundial (BM) ou simplesmente Banco.

sobre Investimentos e GEF – Fundo Mundial para o Meio Ambiente), apostam na premissa de desenvolvimento mundial baseado no conhecimento: a educação representaria, assim, um componente central. Vale lembrar que, para o Banco Mundial, como assinala Arruda (1998), desenvolvimento hoje tem sido sinônimo de crescimento econômico, associado ao alcance dos padrões de produção e consumo das grandes potências econômicas.

Assim, vejamos. Com a fundação na conferência de Bretton Woods, em 1944, nas suas duas dimensões (BIRD e FMI), o Banco Mundial foi criado sob forte hegemonia norte-americana, num momento em que se discutia o estabelecimento de uma nova ordem internacional no pós-guerra. Buscava-se criar, neste momento, “instituições capazes de conferir maior estabilidade à economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais” (SOARES, M. C. C., 1998, p. 18).

Enquanto neste primeiro momento (1944-1968) os projetos dirigiam-se, nos países periféricos, a políticas de industrialização, corroborando a tese de que em consequência a pobreza desapareceria (SILVA; AZZI & BOCK, 2008), logo depois o direcionamento era para reverter o fracasso social atingido nos anos que os antecederam, pois, a pobreza se mantinha e, de certa forma, se ampliava. Assim, mais do que a mudança de administração em 1968³⁷, houve também uma mudança no foco das preocupações: o alvo mais recorrente, a partir de agora, era a luta contra a pobreza.

³⁷ Entre 1968 e 1981, o Banco Mundial esteve sob a administração de Robert S. McNamara.

Com isso, o campo social passa a ter mais visibilidade em empréstimos, principalmente no que tange a áreas de desenvolvimento humano, como saúde, educação e desenvolvimento urbano. Mas isso gera um novo fracasso: apesar de adquirir grandes volumes de créditos externos, os países periféricos e semiperiféricos foram incapazes de responder pelo seu próprio desenvolvimento, o que os enredou num processo de endividamento superior aos das décadas anteriores. Em nível mundial, os fatores da crise contribuíram à emergência do processo de globalização, sob influência das teorias neoliberais. Mais do que se intensificar nos anos seguintes, este processo constituiria o “alicerce ideológico que vem fundamentando a atuação do Banco Mundial e do FMI desde então” (SOARES, M. C. C., 1998, p. 20).

Entre 1982 e 1994 o Banco sofre uma transformação no seu papel. Diante da crise de endividamento dos países periféricos e semiperiféricos acima referida, o Banco ganhou importância na reestruturação econômica destes países, por meio de programas de ajustes estruturais (PAE), revelando a inconsistência dos projetos de desenvolvimento até então empreendidos. “Em síntese, o PAE tornou-se um receituário que serviu a todos os países periféricos e semiperiféricos que quisessem recorrer ao Fundo Monetário Internacional – FMI, para resolver seus problemas de empréstimos, mediante acordos de ajustes” (MARI, 2005, p. 64).

Mas é importante ressaltar que, para a consecução de tal ajuste estrutural às economias endividadas, o BM apostou numa série de condicionalidades, as quais entrecruzaram exigências vinculadas entre seus projetos específicos e os programas de ajuste, que poderiam atingir as políticas internas dos países e, consecutivamente,

provocar suas reformas (SILVA; AZZI & BOCK, 2008).

Com esses fatos, a partir de 1995, quando houve novamente mudança na presidência, neste momento sob o comando de James Wolfensohn, os esforços se voltavam para a construção de novas bases de legitimidade. No entanto, a temática central girava em torno, mais uma vez, da redução da pobreza. Conforme demonstra Mari (2005, p. 69), o Banco passa a montar uma nova arquitetura de atuação, baseada em três elementos metodológicos:

1. A passagem do investimento em estruturas físicas para o investimento em estruturas internas dos processos de desenvolvimento, como políticas e programas [...];
2. Atuação de forma regional/local e mundial, articulada em rede;
3. Visão holística que articula em rede os órgãos de formulação de políticas de avaliação.

Em verdade, na década de 1990, o BM torna sua presença mais visível através da estrutura de suas agências que estão presentes nos países que dependem de seus empréstimos financeiros. Mas não é só isso: ao lado desses empréstimos, o Banco credita também os seus conhecimentos e condicionalidades, ou melhor, o seu pacote ideológico de atuação e cria consensos pela sua habilidade de absorver, sistematizar e divulgar conhecimentos – define-se aqui a sua idéia de Banco do Conhecimento. Fica demonstrado, neste sentido, o papel ideológico que o Banco Mundial desempenha nas relações de desenvolvimento dos países.

Na perspectiva de construir e fortificar esta *intelligensia*, o Banco virtualiza seus dados para proliferar/mundializar sua ideologia. Deste modo, além de repassar a idéia de uma falsa democratização de informações via rede, o Banco condiciona os países periféricos e semiperiféricos pela necessidade de acesso a estes

conhecimentos e informações. Kruppa (s.n., p. 15), analisando a influência do Banco Mundial via Web, assevera:

Sua presença virtualizada pela Internet amplia a capacidade de mundialização de um determinado pensamento, sustentado pela formação de um imenso banco de dados. As ramificações do pensamento do Banco se constroem de forma abrangente, envolvendo e sendo envolvidas pela participação de inúmeros agentes dos países com os quais o Banco Mundial se relaciona. Não só em termos de pessoas físicas, mas na área da Educação, os acordos envolvem instituições acadêmicas e de pesquisa.

Com isso, o BM difunde sua ideologia pelo mundo e atinge, principalmente, os países recorrentes. As ações, desta forma, são coordenadas pela ideologia já imposta e por condicionalidades permeadas, predominantemente, pela lógica econômica. A intenção é financiar diversas áreas, dentre elas a educação, para possibilitar o alcance do desenvolvimento almejado aos países periféricos e semiperiféricos.

Neste enfoque, constata-se a articulação direta do Banco com a educação. O argumento dirige-se no sentido de demonstrar que o conhecimento e a educação são componentes essenciais para o alívio da pobreza e, mais ainda, para a elevação do capital humano, elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico dos países. Corroborando este enfoque, Soares, M. C. C. (1998, p. 30) indica que “o Banco Mundial vem dando ênfase especial à educação, vista não apenas como instrumento de redução da pobreza, mas principalmente como fator essencial para a formação de ‘capital humano’ adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação”. Contudo, pensemos: se o Banco é um organismo financiador, que impõe condicionalidades àqueles que recorrem aos seus empréstimos, haveria de pensar, efetivamente, na redução da pobreza como um fim maior, correndo o risco

de minimizar seu campo intervencionista? Ou estamos permeados de interesses prévios?

A resposta é clara: as políticas do Banco vêm sendo integradas às do FMI e, mais recentemente, à OMC, ambos os organismos de natureza econômica. Esse subsídio (economicista) central nas ações do Banco é disperso, porém, pelo discurso enfático de que por meio de (suas) políticas, inclusive as educacionais, os países periféricos e semiperiféricos poderiam lançar o primeiro passo para alcançar os padrões de produção e consumo necessários para o seu desenvolvimento. Entretanto, esta convergência nem sempre é efetiva. Pelo contrário. Muitas vezes as iniciativas dos três organismos não resultam numa articulação, o que pode, no limite, inviabilizar as condicionalidades e metas por eles propostas. “Certamente, as incoerências entre condicionalidades e metas impostas [...] resultam de uma contradição central entre o discurso que prioriza o combate à pobreza e o alinhamento efetivo às políticas de ajuste [...], que têm um caráter [...] excludente” (SILVA; AZZI & BOCK, 2008, p. 21).

Orientadas a partir de uma visão econômica (maior), as definições para a educação são perpassadas por falácias que declaram, dentre outras coisas, o incentivo a políticas educativas adequadas às especificidades dos países. Mas não é o que se percebe: como pontuam Silva, Azzi e Bock (2008), o Banco Mundial vem, nas últimas décadas³⁸, recomendando um pacote de reformas educativas aos países, independente de suas realidades. Estas reformas têm como principais premissas:

³⁸ Entende-se por últimas décadas a década de 1990 e esta que foi adentrada no século XXI.

1. Prioridade na educação primária: proporciona o conhecimento, as habilidades e as atitudes fundamentais para qualquer pessoa e, ainda, a base para um ensino posterior. Neste sentido, possibilita um nível básico de competências em áreas gerais, compatíveis com uma gama de empregos e permite às pessoas adquirirem, depois disso, habilidades e conhecimentos específicos orientados ao trabalho (TORRES, 1998). Para o Banco Mundial, “a educação básica é a chave para o aumento sustentável das taxas de crescimento econômico, para a superação das desigualdades e para a obtenção de um espaço político estável” (ARRUDA, 1998, p. 58). Arruda continua afirmando: “a conclusão do Banco³⁹ foi a de que as insuficiências de ‘capital humano’ são o mais importante fator destes males e que o ‘choque educativo’ que propõe seria o principal superador dos desequilíbrios dinâmicos e acelerador do crescimento econômico” (idem, p. 58).

2. Melhoria da eficácia da educação: embora o Banco afirme constantemente a necessidade de melhorar a qualidade e a eficácia da educação, é comum encontrar nos seus documentos as fragilidades na abordagem educativa. O que existe é uma estreita visão da educação como meros conteúdos, tendo prioridade o ensino transmissivo e a aprendizagem como informação a ser assimilada. Nada deve estar oculto para estimular a criticidade: a proeminência é um modelo transmissor como sinônimo de “qualidade”. Nos termos de Torres (1998, p. 139),

O modelo educativo que nos propõe o Banco é um modelo essencialmente escolar com duas grandes ausências: os professores e a pedagogia. Um modelo escolar configurado em torno de variáveis observáveis e quantificáveis, e que não comporta os aspectos especificamente qualitativos, ou seja, aqueles que não podem ser medidos, mas que constituem, porém, a essência da educação. Um modelo educativo, por fim, que tem pouco de educativo.

³⁹ Arruda faz referência a I Conferência Anual do Banco Mundial sobre Desenvolvimento da América Latina e Caribe, realizada em 12 e 13 de julho de 1995.

3. Ênfase nos espaços administrativos: a assistência oferecida pelo Banco centraliza-se numa “rede gerencial” no interior da máquina administrativa para verificar a execução dos projetos por ele financiados (SILVA; AZZI & BOCK, 2008). O intuito é constituir um sistema de avaliação fortemente centralizado, onde tenha o Estado o papel de fiscalizar e propor aperfeiçoamentos no âmbito administrativo e escolar (KRUPPA, s.n.).

4. Descentralização e autonomia das instituições escolares: com o argumento de envolver a comunidade e garantir a qualidade da educação, o Banco propõe que os recursos da educação sejam descentralizados, ou melhor, que os fundos sejam administrados pelas instituições escolares, ao invés do governo, e que a comunidade também seja responsável pela arrecadação de recursos via projetos. Isso levaria a relativização do papel do Estado na viabilização do direito a educação por meio de política pública (SILVA; AZZI & BOCK, 2008): de fato, coloca em risco a própria noção de educação como direito.

5. Análise econômica como critério dominante na definição das estratégias educacionais: é a metodologia para a definição das políticas educacionais, na verdade um instrumento de diagnóstico para estabelecer prioridades. Este instrumental economicista de abordagem da educação provoca a gradual institucionalização de valores da esfera do mercado no âmbito da educação (CORRAGIO, 1998). Acontece que a educação passa a ser vista como a prestação de um serviço, como algo que pode ser comprado e vendido e que a todo momento passa pela avaliação da utilidade mercadológica do produto. Nega-se a educação como um direito à troca de conhecimento e valores: o que importa é o retorno econômico deste “produto”. Ratificando este ponto, Corragio (1998, p. 102) demonstra ainda que há, na perspectiva educacional do Banco,

uma correlação (mais do que uma analogia) entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa.

Em face desta influência preconizada pelo Banco Mundial, a educação é subsumida ante a perspectiva economicista em mais de um sentido: primeiramente, pelas metas do Banco estarem focalizadas na educação básica, como investimento de insumo essencial a qualquer formação e, segundo, por visarem a uma formação que venha possibilitar os níveis educativos requeridos pelo mercado, a fim de alcançar o almejado desenvolvimento produtivo. Fica aqui explicitada, definitivamente, a relação entre educação e desenvolvimento: vale lembrar, desenvolvimento no sentido antes referido – aquele estrategicamente vinculado ao setor produtivo, que em contrapartida, impulsionaria o desenvolvimento econômico.

O fato é que o Banco Mundial, ao longo das quatro últimas décadas, incluindo aqui a presidência de Paul Wolfowitz (assumida em 2005), vem buscando traçar propostas para construção de um modelo educativo básico centralizado na qualidade e na equidade, como consta no Documento do Banco Mundial denominado Education Sector Strategy Update⁴⁰, de 2005. Esta ótica está fundamentada no pressuposto de oportunidade justa presente nas propostas teóricas de autores como John Rawls e Amartya Sen⁴¹.

Intrínseco às propostas do Banco Mundial, o pressuposto indica que

⁴⁰ Disponível em <<http://web.worldbank.org/alceducacion>>. Acesso em 09 de setembro de 2008.

⁴¹ Desta forma, Barros (s.n.) afirma que John Rawls defende que as injustiças sociais podem ser superadas a partir de políticas voltadas à equidade de forma focalizada e pontual. Tal perspectiva, claramente vinculada aos pressupostos da democracia liberal, designa que a construção de uma sociedade justa está vinculada a construção de políticas justas, imparciais, fundada em argumentos e critérios estabelecidos na sociedade, sem vantagens ou privilégios particulares/individuais.

ninguém é desfavorecido pelas circunstâncias sociais dado que todas as pessoas teriam oportunidades iguais. No entanto, o destino das pessoas está nas suas próprias mãos e os sucessos e os fracassos dependem do mérito de cada um. Nesta visão, não se levam em conta as circunstâncias – políticas, econômicas, sociais e culturais – que diferenciam as classes sociais no âmbito da sociedade (VAZ, 2006). Em outros termos: possibilitando educação básica para todas as pessoas, elas teriam oportunidades iguais de ingresso no mercado de trabalho, por exemplo, e, a partir disso, dependeria de cada uma delas alcançar ou não o sucesso almejado.

Mesmo que o Banco Mundial seja divergente em alguns pontos com a CEPAL⁴², no que se refere à educação, ambos os organismos convergem. Inicialmente, fundamentando-se no princípio de oportunidade justa⁴³ e em seguida, propondo programas nas áreas de educação básica, no sentido de fortalecer a formação de recursos humanos qualificados à competitividade produtiva.

2.2 CEPAL: demarcações educacionais no contexto regional

Criada pela Resolução 106 do Conselho Econômico e Social em 25 de fevereiro de 1948, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) foi fundada com o intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina e coordenar as ações encaminhadas à promoção e ao reforço das relações econômicas dos países entre si e com as demais nações do mundo.

⁴² Um dos pontos divergentes entre os organismos faz menção às políticas sociais. Por um lado, o Banco Mundial defende a tese de adoção de políticas focalizadas dirigidas para os setores mais pobres, ao mesmo tempo em que abandona aquelas de cunho universalista. Por outro, a CEPAL presume um *mix* de políticas universais e seletivas, cujas combinações formariam o espectro da política social (LOPES, 1994).

⁴³ Sobre este ponto consultar item 2.1.

No entanto, teve sua nomenclatura alterada para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe pela Resolução 67/1984, em 27 de julho de 1984. No ato, ficou estabelecida a ampliação dos objetivos até então traçados: incorporava-se, a partir desta data, o compromisso com a promoção do desenvolvimento social.

Para a consecução deste objetivo, a CEPAL vem apostando, junto com a UNESCO, na melhoria do financiamento e gestão da educação como forma de reduzir a pobreza e, assim como o Banco Mundial, na formação de capital humano para acompanhar as mudanças tecnológicas ocorridas, principalmente, na última década do século XX e início do XXI. Veicula, para tanto, um conjunto de metas e objetivos que abarcam não só a universalização do direito básico de educação, mas também a expansão das oportunidades de bem-estar, da base cultural da cidadania e das capacidades produtivas das sociedades (CEPAL, 2005b).

Mais do que entender a educação como um direito, a CEPAL considera a educação uma peça essencial para o desenvolvimento das pessoas e à formação de suas identidades. Dessa forma, o organismo assevera que “la educación cumple un papel clave en la distribución de las oportunidades de bienestar, en particular en sociedades como la latinoamericana [...], caracterizada por grandes desigualdades sociales” (CEPAL, 2005b, p. 02).

Neste sentido, uma das tarefas principais da educação estaria em contribuir à distribuição eqüitativa das oportunidades das pessoas na sociedade. Isso seria possível, na abordagem da Comissão, por meio de um sistema educativo que possibilitasse às pessoas um aprendizado adequado e de qualidade. Como explicita

o Documento “Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2005b, p. 26),

Un sistema educativo de calidad debe ser, en primer término, eficaz para alcanzar algunas metas relativas al nivel de escolaridad de la población, como por ejemplo la conclusión universal de la educación primaria – o el logro efectivo de lo que se considera educación obligatoria en cada país – y los niveles de aprendizaje que esto supone. Al mismo tiempo, es preciso que en dicho sistema se consigan estos resultados mediante un uso eficiente de los recursos disponibles. El uso de los recursos que la sociedad destina a la labor educativa en virtud de su importancia debe honrar el aporte y el esfuerzo, muchas veces considerable, de los ciudadanos. De igual forma, el sistema educativo tiene la misión de contribuir a crear una mejor distribución de las oportunidades, por lo que la equidad no es accesorio o adicional al sistema sino que hace directamente a su calidad. Esta calidad, por su parte, exige que los servicios educativos sean relevantes para el desarrollo de las personas y su potencial, y que se tomen en cuenta sus especificidades y los desafíos de la sociedad contemporánea.

Os sistemas educativos, nesta lógica colocada pelo Documento da CEPAL, devem estar em constante atualização, de modo que fomentem o desenvolvimento de novas competências para responder de maneira satisfatória aos desafios atuais presentes na sociedade contemporânea. Em outras palavras, a educação deve estar centrada no indivíduo, possibilitando-lhe formação básica (mínima) e, a partir disso, a inserção no mercado e a qualificação específica (com a demanda do trabalho) dependeria do próprio sujeito – o princípio de oportunidade justa.

Desde a década de 1980 a CEPAL, com o Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe⁴⁴, incluía entre suas metas a escolarização primária, acreditando que a educação pode ser um dos mecanismos para evitar a reprodução das desigualdades da região, devendo ela

⁴⁴ Este Projeto correspondia ao período de 1980-2000.

contemplar un componente de equidad desde su propia definición. Ello supone que, además de garantizar el acceso a la educación primaria y su conclusión, se deba velar, entre otras medidas, para que el sistema educativo brinde a todas las personas un nivel de aprendizaje adecuado (CEPAL, 2005b, p. 25).

Assim como na década de 1980, na de 1990, a educação continua em destaque nas discussões da CEPAL; entretanto, ganha uma ênfase maior: a educação e o conhecimento deveriam estar no cerne das estratégias de desenvolvimento. A justificativa era de que apenas a educação, como política pública, responderia às necessidades de desenvolvimento expressas pelo desenvolvimento econômico (CASASSUS, 2001). Nessas ponderações, a década de 1990 para a educação no contexto da CEPAL, ficou esboçada em três objetivos centrais:

1- Situar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento econômico e social: a educação era situada como um setor estratégico para a inserção dos países no contexto da globalização, em destaque ao desenvolvimento econômico dos países (CASASSUS, 2001);

2- Desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão: a percepção estava na mudança de administração, na abertura dos sistemas educativos, nos processos de descentralização (o Estado compartilharia com a sociedade civil suas atribuições) e na qualidade do ensino. Este “novo” modelo estaria desenvolvendo a regulação educacional e, da mesma forma, responderia às demandas da sociedade (CASASSUS, 2001);

3- Melhorar os níveis de qualidade e aprendizado por meio de ações em diferentes níveis (macro e micro): em nível macro as ações estariam voltadas à instalação de sistemas nacionais de avaliação e à reforma curricular e em micro, a focalização seria na escola, especialmente na gestão escolar e na adaptação de

currículos às suas características (CASASSUS, 2001).

Pelo que se percebe, estes objetivos viraram o século e, de forma substancial, vêm contemplando as ações da CEPAL no que tange à educação na atualidade. Ao traçar propostas à região, a Comissão procura responder os desafios conferidos pela virada do século, principalmente àqueles impostos pelo sistema econômico correspondente: a demanda é por um sistema educativo cada vez mais qualificado e condizente com as demandas do mercado. De fato, espera-se da educação níveis de conhecimentos reais que capacitem (mesmo que minimamente, num primeiro momento) as pessoas a atender às solicitações das “novas” tecnologias aplicadas ao processo produtivo.

O enfoque dado à educação pela CEPAL no século XXI segue esta mesma abordagem. O Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe (PRELAC), criado em 2002 por meio da parceria entre a CEPAL e a UNESCO, corrobora o eixo central do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (1980-2000): a educação básica. O objetivo do PRELAC, no entanto, busca promover mudanças significativas nas políticas educacionais da região, priorizando, essencialmente, o direito à educação, à igualdade de oportunidades e à aprendizagem de qualidade aos educandos. O intuito, agora, é alcançar, até 2015, as seis metas mundiais de Educação para Todos⁴⁵:

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos;
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una

⁴⁵ Este Documento resultou do Fórum Mundial de Educação realizado em Dakar, no Senegal, entre 26-28 de abril de 2000.

enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;

3. Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa;

4. Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;

5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento;

6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales (Disponível em <<http://www.unesco.cl/ept/metlas.act>>. Acesso em 13 de agosto de 2008).

Concebido, também, como um marco orientador às ações da região (latino-americana e caribenha), o PRELAC fundamenta-se em cinco focos estratégicos – dirigidos aos sistemas educativos –, os quais são traduzidos pelos seguintes pontos (CEPAL, 2005b):

- Fomentar, no mundo globalizado, o desenvolvimento de novas competências à vida e para preparar as pessoas para o exercício da cidadania e à construção de uma cultura de paz;
- Abordar, nas políticas de educação, o tema docente em suas múltiplas dimensões, centrando-se na importância destes para a aprendizagem dos alunos;
- Transformar a cultura e o funcionamento da escola, de modo que se estimule a construção de novas relações de valores éticos e democráticos, fatores que melhorariam o desempenho dos alunos, assim como a participação mais efetiva da família e da comunidade;
- Promover a diversificação da oferta educativa de acordo com as necessidades e características particulares das populações atendidas, impulsionando modelos inovadores e maior autonomia na gestão;

- Fomentar políticas públicas que facilitem a participação dos agentes sociais na esfera educativa.

Neste sentido, tais focos estariam orientados à garantia de aprendizagem, vinculados à satisfação das necessidades básicas de conhecimento das pessoas, fundamentalmente no que tange à capacidade de fazer e aprender de modo contínuo. A CEPAL, neste sentido, historicamente tem destinado suas estratégias sobre os sistemas educativos, principalmente nas possibilidades de conciliar quantidade e qualidade. O escopo é que, por meio da educação, sejam possibilitadas respostas à posição que a América Latina ocupa no cenário mundial e, enfaticamente, à redução dos índices de extrema pobreza.

Este fator – oportunidade à educação básica com qualidade e quantidade - deve ser, para a CEPAL, a pilastra da concepção de educação para o século XXI, pois denota que através do atendimento das necessidades básicas de conhecimento das pessoas, ter-se-ia uma qualificação condizente com qualquer demanda de trabalho; logo, haveria uma minimização significativa da pobreza e da desigualdade. De fato, as análises⁴⁶ têm apontado que vários programas financiados pelos organismos internacionais têm contribuído para a redução da pobreza extrema, especialmente os de transferência de renda que incluem as condicionalidades no campo da educação.

Lopes (1994), neste quadro de análise nos auxilia: perfilha que a desigualdade social é uma das facetas da débil incorporação do progresso

⁴⁶ Cf. Stein (2008) sobre os resultados dos Programas de transferência de renda.

tecnológico na América Latina e é limitada sua reversão, caso não haja a articulação entre crescimento, transformação produtiva e equidade. Argumenta ainda que a redefinição das relações entre política econômica e social é necessária, tendo em vista que o desempenho da economia depende, também, de um conjunto de externalidades, dentre elas a equidade. Nos termos do autor (1994, p. 38), “a equidade reforça a competitividade autêntica⁴⁷ ao estimular a incorporação e difusão de padrões tecnológicos adequados à homogeneização das estruturas produtivas [...], aumentando a capacidade de inserção latino-americana na economia internacional”.

Com a revisão das relações entre política econômica e social, as políticas sociais teriam uma dimensão estratégica na medida em que, por meio de programas universais (entre eles de educação básica e de formação de recursos humanos qualificados), assumiriam um importante papel na criação de condições sociais exigidas pela transformação produtiva. Assim, tanto as políticas econômicas quanto as sociais seriam consideradas fatores do desenvolvimento, cuja compatibilização (entre ambas) estimularia não só o crescimento econômico, mas a distribuição e redistribuição de renda (LOPES, 1994).

Neste contexto, fica evidente que o desenvolvimento, que vem sendo tomado como sinônimo de desenvolvimento econômico, necessita de reformas estruturais, pois, como afirma Nogueira, M. A. (2008, p. 01), “não é razoável que tudo seja feito ou defendido em seu nome”. Trata-se de almejar um desenvolvimento que

⁴⁷ A competitividade autêntica “é aquela obtida pelos aumentos de produtividade, incorporação do progresso técnico e compatível com a equidade” (LOPES, 1994, p. 38).

ao mesmo tempo distribua a renda. Cumpre abandonar a falsa idéia [...] de que se deve primeiro fazer o bolo crescer para depois dividi-lo; temos de imaginar de que maneira é possível fazer o bolo, aumentá-lo e, ao mesmo tempo distribuir a renda [...]. A única forma de termos um desenvolvimento sadio [...] é por meio de um desenvolvimento que parta exatamente da proposta de uma forte distribuição de renda, que inclua no mercado esses enormes segmentos que hoje estão excluídos (COUTINHO, 2000, p. 126).

As políticas sociais, no entanto, conforme define Lopes (1994, p. 44), “do ponto de vista normativo, [...] devem ter como objetivos centrais a eqüidade e a seguridade social, com caráter redistributivo, voltados a reforçar os laços de coesão social e o aumento da produtividade da força de trabalho”. Na verdade,

a estratégia de reforma dos programas sociais deve combinar medidas redistributivas ligadas às políticas econômicas, ao mercado [...] com aquelas de cunho redistributivo típicas das políticas sociais. Dessa maneira, seria possível reverter o círculo vicioso criado pelas políticas econômicas e sociais regressivas imperantes em vários países da região [...], que, além de acarretarem concentração de renda, geraram efeitos fiscais perniciosos, ao colocarem metas quase impossíveis para as políticas sociais [...] devido à magnitude das políticas compensatórias necessárias para mitigar as desigualdades (LOPES, 1994, p. 44).

No quadro aludido, a educação não seria a única responsável pela redução das desigualdades sociais: a necessidade estaria assentada, inclusive, na articulação de reformas na estrutura econômica, o que, consecutivamente, reestruturaria a concepção acerca das relações entre política econômica e política social, e na redistribuição de renda.

2.3 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: propostas comuns aos organismos internacionais

Nos anos 2000, a comunidade internacional retomou a agenda de desenvolvimento a partir de conferências realizadas na década de 1990⁴⁸, especificamente sobre temas sociais. O intuito era firmar um novo compromisso

⁴⁸ Conferências estas referentes a diversas áreas.

mundial para o desenvolvimento, que abarcasse valores essenciais às relações internacionais no século XXI: a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância, o respeito à natureza e a responsabilidade comum, porém diferenciada (CEPAL, 2005a). Tais valores vieram compor os fundamentos da agenda para o desenvolvimento do novo século, cuja expressão política se refletiu na Declaração do Milênio.

Resultante da reunião de 180 Estados membros das Nações Unidas, em setembro de 2000, a Declaração compreende múltiplos temas de interesse coletivo que sintetizam o marco de uma aliança entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para colocar a equidade no centro da atenção mundial (CEPAL, 2005a). Mais do que isso, a agenda retoma uma concepção de desenvolvimento fundado na idéia de desenvolvimento humano, sendo que sua principal manifestação estaria na difusão de valores globais, como os direitos econômicos, sociais, culturais.

La agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales, sobre la base del concepto de que los seres humanos tienen, como tales, los mismos derechos, con independencia de su sexo, el color de su piel, su lengua, la cultura a la que pertenecen y su poder económico y social (CEPAL, 2005a, p. 02).

Contudo, esta visão integral de desenvolvimento leva a pensar que não basta apenas a complementaridade das políticas (sociais, econômicas, culturais); é necessário que a linearidade do sistema econômico, que esteve tão evidente nas últimas décadas, esteja articulado com os objetivos sociais. Desta forma, a agenda da Declaração do Milênio perfilha que o crescimento econômico é condição

necessária à realização de tais objetivos, porém não suficiente. A ampliação dos mercados deveria estar aliada a políticas complementares, como forma de obter um crescimento contínuo voltado à redução das desigualdades no contexto mundial, principalmente em termos sociais.

Para tanto, ficou estabelecida, na Declaração, a tarefa de viabilizar condições propícias ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza por meio de oito objetivos centrais. Claros e com prazos determinados, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁴⁹ (ODM) têm nos sete primeiros o intuito de alcançar os “níveis mínimos” de “bem-estar” dos países em desenvolvimento, e o oitavo, em específico, compreende o compromisso dos países desenvolvidos em apoiar aqueles em desenvolvimento para tentar diminuir as assimetrias existentes entre um e outro:

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome;
2. atingir o ensino básico universal;
3. promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
4. reduzir a mortalidade infantil;
5. melhorar a saúde materna;
6. combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
7. garantir a sustentabilidade ambiental;
8. estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

Esses objetivos supõem reduzir, em âmbito mundial, a possibilidade desigual de ingresso e acesso a estas áreas prioritárias de forma tal, que

⁴⁹ Estes objetivos macros foram desdobrados em outras 18 metas. Vide no anexo A.

demarcariam, a partir de um desenvolvimento combinado, a redução considerável da pobreza – objetivo este estruturador dos demais. Como observam estudos da CEPAL (2005a, p. 09) no que tange às Metas do Milênio,

en varios países de Asia que crecieron aceleradamente en los últimos años, el crecimiento estuvo precedido por una sustancial redistribución de ingresos y, en algunos casos, de activos físicos, como así también de un amplio acceso a la educación, lo que no solo contribuyó a explicar la expansión económica de estos países sino también a reducir considerablemente la pobreza.

Mas não sejamos ingênuos. Envolvidos por uma economia de mercado, não podemos fechar os olhos e reproduzir que tais objetivos estejam centralizados no campo social. Na verdade, eles têm vinculação efetiva com o âmbito econômico. Percebe-se, contudo, que pelo fato de o desenvolvimento social estar subordinado ao econômico, as Nações Unidas – ONU –, por meio dos ODM, buscam fortalecer o primeiro com o desenvolvimento do segundo, no intuito de promover o desenvolvimento econômico e social das nações⁵⁰.

A análise feita pela CEPAL da Declaração do Milênio deixa explícito em todo seu texto a preocupação do setor econômico para com a manutenção dos índices até então alcançados. Em consequência disso, demonstrou-se a necessidade de desenvolver ações conjugadas (nas áreas prioritárias), em âmbito mundial, que venham a reduzir ou amenizar as altas taxas de desigualdade, no intento de assegurar seu poderio e mascarar/mitigar as seqüelas sociais.

Haja vista o exemplo do ensino básico universal (objetivo 02): a educação,

⁵⁰ Este está definido como um dos objetivos das Nações Unidas, ao lado de outros quatro: manter a paz mundial, proteger os direitos humanos, estimular a autonomia dos povos dependentes e reforçar os laços entre todos os estados soberanos.

contemplando uma proposta de acesso universal a educação básica perpassa interesses econômicos na medida em que a demanda é ampliar capital humano para impulsionar o desenvolvimento produtivo. Embora, muitas vezes, a denominação educação, em referência terminológica, não apareça explicitamente vinculada ao setor produtivo, menciona-se, em outros termos e expressões, que definem a mesma significação e finalidade: a educação básica possibilitaria, assim, como expõem as abordagens do Banco Mundial e da CEPAL, a qualificação mínima exigida pelo mercado de trabalho⁵¹ – novamente está aqui intrínseco o princípio de oportunidade justa contido nas abordagens dos organismos internacionais acima referidos. Vale ressaltar, que o princípio da universalidade está apenas afirmado no acesso à educação básica e não à uma concepção ampla de direito aos demais níveis de ensino.

Neste sentido, a educação torna-se insumo de capital na medida em que, pelo acesso básico e de qualidade, oportuniza meios para uma vida produtiva e para um conseqüente crescimento econômico e desenvolvimento social. Assim, configura-se como uma questão estratégica para alcançar o crescimento econômico almejado pelos organismos internacionais. Assinalando esta perspectiva, o documento do PNUD, “Investindo no desenvolvimento: um plano estratégico para atingir os objetivos de Desenvolvimento do Milênio – uma visão geral” (2005, p. 13), menciona que

no processo de crescimento econômico, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio desempenham dois papéis. Primeiramente, os Objetivos são “fins em si mesmos”, no sentido de que a redução da fome, melhoria da [...] educação são objetivos diretos da sociedade. Em segundo lugar, os Objetivos são também insumos para o crescimento econômico e o

⁵¹ Mesmo que isso não garanta a inserção efetiva no mundo laboral (formal).

desenvolvimento adicional. Quando apropriadamente providos de capital humano, infra-estrutura e direitos humanos básicos numa economia baseada em mercado, mulheres e homens podem conseguir emprego produtivo e decente através de iniciativa pessoal. Quando [...] a saúde e a educação são disponibilizadas amplamente, os países pobres podem integrar a divisão de trabalho global de maneira que promovam o crescimento econômico, melhorem o padrão de vida e aumentem a sofisticação tecnológica.

Desta forma, pode-se refletir: se a educação, como propulsora de capital humano é vital para o desenvolvimento, pouco estoque de capital humano significa uma limitação na economia produtiva e, consecutivamente, começa-se a elucidar o empobrecimento e os problemas estruturais de diversos países em desenvolvimento. Daí a importância atribuída à educação no momento atual mediante

programas de capacitación que favorezcan la adaptación de los trabajadores a las nuevas demandas del mercado laboral, fomentando el diálogo social tendiente a la autorregulación de las relaciones laborales y atendiendo de manera especial la situación de los trabajadores excluidos de los sectores más modernos y dinámicos, como los informales y los desocupados (CEPAL, 2005a, p. 17).

Considerada, então, como pedra angular do crescimento econômico e desenvolvimento social, a educação básica aumentaria a perspectiva de capacidade produtiva das sociedades e contribuiria, na definição dos organismos internacionais, à redução da pobreza e à desigualdade social⁵². Vincula-se, neste sentido, a correlação funcional entre educação e desenvolvimento, e, também, educação e redução da pobreza.

Mas, por que o acesso à educação se restringe ao Ensino Básico? Qual seria a finalidade? Realmente isto tem uma questão basal. Sua sustentação na

⁵² Conforme já evidenciado no item anterior, a educação, por si, não garante a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Verificar análise de Lopes (1994).

educação básica se dá pela necessidade de um nível básico de competências imprescindíveis para qualquer trabalho. A partir daí, as habilidades e conhecimentos específicos estariam relacionados designadamente ao mercado laboral. Assim, a finalidade da educação básica pode ser duplamente referida para os organismos: de um lado veicula-se a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para o trabalho e consecutivamente para o desenvolvimento econômico e, de outro, reduz os índices de desigualdade social. Como enfatiza o texto da CEPAL (2005a, p. 18) antes referido,

Lograr una mayor equidad es importante para conseguir un mayor impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza, ya que superar cierto umbral de ingresos es central para aumentar el capital humano y reducir la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos, ingredientes imprescindibles para permitir que amplios sectores de la población se incorporen a los beneficios del crecimiento económico.

A questão do básico está também relacionada à focalização das políticas sociais no segmentos pobres e vulneráveis conforme às propostas dos organismos internacionais. Isso implica igualmente a substituição do princípio da universalidade pelo da focalização. Esta é, segundo Adelantado (2008, p. 08), “el marco del proyecto neoliberal en America Latina [...] como estrategia adecuada para enfrentar la escasez fiscal y adecuar las pautas distributivas”.

Desta maneira, a educação perpassa as estratégias de desenvolvimento econômico no sentido de possibilitar acesso a conhecimentos/informação/capacitação básica ao labor produtivo e de fortalecer o crescimento econômico, como se observa no quadro a seguir:

Quadro 02: Abordagens do Banco Mundial e da CEPAL

	Banco Mundial	CEPAL
Relação entre política econômica e social	Subordinação da política social à econômica.	Articulação entre política social e econômica. Papel estratégico da política social no aumento da produtividade.
Focalização	Articulação entre Educação Básica e redução da pobreza.	Articulação entre Educação Básica e redução da pobreza.
Estratégias	Manutenção da infra-estrutura básica. Autonomia das instituições escolares. Melhoria da qualidade da educação. Educação como cerne do desenvolvimento produtivo.	Programa de atendimento às necessidades básicas (de conhecimentos). Programas educacionais para formação de recursos humanos Elevação da qualidade do ensino. Educação como cerne do desenvolvimento produtivo.

Fonte: Quadro construído pela autora⁵³.

Nestes termos, a abordagem educacional no contexto da globalização reitera, constantemente, o papel estratégico da educação como fator produtivo e, consecutivamente, como elemento de desenvolvimento econômico. Mesmo que a tendência atual indique a subordinação das políticas sociais aos objetivos econômicos, com o evidente atrelamento entre educação e desenvolvimento, percebe-se nas propostas a perspectiva, mesmo que ínfima, de desenvolvimento econômico associado ao cultural, político, social e humano. Não há, contudo, tanto nas propostas da CEPAL quanto do BM qualquer perspectiva de defesa da universalização dos direitos sociais, econômicos e culturais. Nesse contexto a educação é concebida como uma política “funcional á acumulação do capital e a manutenção do *status* vigente” (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 195). A partir destas constatações, o que se pretende é verificar como a educação vem sendo discutida no âmbito do MERCOSUL, e, em que medida tem incorporado as determinações dos organismos acima aludidos.

⁵³ Com base em CEPAL, 2005a; CEPAL, 2005b; SILVA, AZZI & BOCK, 2008; SIMIONATTO & NOGUEIRA, 2001.

3 A QUESTÃO EDUCACIONAL NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

É trivial e recorrente a observação de que as políticas sociais se encontram em estágio embrionário nos processos constitutivos do MERCOSUL [...]. Ora, é sabido que pelo menos as políticas [...] de educação integram o núcleo estratégico regional, desde os primeiros momentos de mera unificação aduaneira, dadas as suas especiais relações com as questões de circulação de mão-de-obra e de produtos (DRAIBE, 2007).

3.1 O Setor Educacional do MERCOSUL

Acompanhando as negociações comerciais, o MERCOSUL, desde sua formação/constituição, enfatizou o papel subsidiário da educação nas estratégias de desenvolvimento e de fortalecimento do processo de integração dos Países-Membros (SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL, 2005). No entanto, conferindo ao setor educacional um escopo amplo e condizente com o processo de integração regional do MERCOSUL, bem como com o alcance de seus objetivos, as iniciativas neste setor ocuparam, desde então, um papel secundário frente as abordagens comerciais/econômicas no contexto regional. Isso ocorre, fundamentalmente, porque a educação não integra diretamente a espinha dorsal do MERCOSUL, constituída pelos quinze subgrupos de trabalho (SGTs)⁵⁴ e pelo Grupo de Mercado Comum – GMC⁵⁵: na verdade a educação tem suas discussões agregadas ao SGT 10, por via

⁵⁴ SGT 1 - Comunicações (1995); SGT 2 - Aspectos Institucionais (2000); SGT 3 - Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade (1995); SGT 4 - Assuntos Financeiros (1995); SGT 5 – Transportes (1995); SGT 6 - Meio Ambiente (1995); SGT 7 – Indústria (1995); SGT 8 – Agricultura (1995); SGT 9 – Energia (2005); SGT 10 - Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (1995); SGT 11 – Saúde (1996); SGT 12 - Aspectos Institucionais (2000); SGT 13 - Comércio Eletrônico(2000); SGT 14 – Acompanhamento de Conjuntura Econômica e Social (2000); SGT 15 – Minérios (2005).

⁵⁵ Órgão decisório executivo do MERCOSUL, com sede em Montevidéu, o Grupo do Mercado Comum está integrado por membros titulares (quatro) e membros substitutos (quatro) de cada país integrante do Bloco, tais designados pelos respectivos governos, entre os quais devem constar, de forma obrigatória, representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais, sendo os primeiros os coordenadores. O GMC, zelando pelo cumprimento do disposto nos Tratados, reúne-se de maneira ordinária e extraordinária, tantas vezes que julgar necessário. Suas decisões se pronunciam mediante Resoluções obrigatórias para os Estados – Partes. Estão vinculados ao GMC, ainda, os quinze subgrupos de trabalho (SGT), que debatem seus temas e prepara suas resoluções (AGUERRE, BALBIS & SARACHU, 2004; MERCOSUL, 1991a; MERCOSUL, 1994; GUIMARÃES, 2007).

de temáticas inter-relacionadas e não como “mote maior” organizado em SGT.

Mas, embora a educação não tenha vínculo direto com a agenda comercial, neste início de discussões (1991), a diplomacia ministerial, em consonância com o arcabouço institucional do MERCOSUL, enfatizou de acordo com seus possíveis vínculos com o projeto vigente do Mercado Comum e, diretamente, com suas estratégias econômicas. Com esta visão, a reflexão acerca do papel da educação para a consecução da integração econômica começava a tornar-se um tema de preocupações.

O desafio que se apresentava à educação era de “produzir conhecimentos e de formar mão-de-obra especializada que viesse a apoiar o pretendido desenvolvimento econômico da região, bem como sua inserção competitiva no mercado internacional” (SOARES, C.P.C.B., 1998, p. 110). Nesta linha, Soares, C.P.C.B. (1998) refere as primeiras discussões do setor educacional no contexto do bloco: promover o conhecimento mútuo, facilitar a mobilidade na região, capacitar científica e tecnologicamente a população regional, formar consciência favorável ao processo de integração, gerar debates sobre interesses comuns dos Países-Membros e avaliar o impacto do processo integracionista no âmbito regional.

Baseados nesses primeiros desafios impostos ao setor educacional, o Conselho do Mercado Comum instituiu, por meio da Resolução 7/91, a primeira Reunião dos Ministros de Educação dos Países do MERCOSUL realizada em 1991, na capital argentina, Buenos Aires, com o objetivo de coordenar as políticas educacionais à região (SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL, 2005). Este fato

fortaleceu a constituição do Setor Educativo do MERCOSUL (SEM) e a correspondente formalização do Protocolo de Intenções firmado pelos Ministros de Educação (FONTES, s.n.; REIS, 2001; SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL, 2005). Neste Protocolo

estabeleceu-se a conformação inicial do Setor Educativo do MERCOSUL (SEM), ficando como órgão máximo responsável a Comissão de Ministros do Setor, com a função principal de propor as medidas necessárias à coordenação das políticas educativas entre os Estados-membros (SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL, 2005, p. 09).

Com a missão específica de “contribuir para os objetivos do MERCOSUL, estimulando a formação da consciência cidadã para a integração e promovendo educação de qualidade para todos, num processo de desenvolvimento com justiça social” (MERCOSUL, 1998, p. 02), o Setor Educativo estabeleceu como princípios orientadores de sua ação: a *(i)* integração regional e o respeito à diversidade, acreditando que contribui à consecução do bloco, no sentido demarcado pelo Protocolo de Intenções⁵⁶ e, ao mesmo tempo, reconhece a soberania e autodeterminação de cada um dos Estados participantes, bem como as múltiplas expressões culturais presentes na região; o *(ii)* compromisso democrático, afirmando que os sistemas educacionais são um instrumento na promoção dos valores democráticos; a *(iii)* educação de qualidade para todos, melhorando os níveis de educação na região, em uma perspectiva equitativa, promovendo a cooperação entre os Países-Membros e os organismos internacionais (MERCOSUL, 1998).

Neste sentido, o setor declara seu compromisso com princípios

⁵⁶ Para facilitar a consecução dos objetivos do MERCOSUL, os Ministros de Educação acordaram no Protocolo de Intenções o desenvolvimento de programas educacionais nas seguintes áreas: formação de consciência favorável ao processo de integração, capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento econômico e integração dos sistemas educacionais (MERCOSUL, 1991b).

fundamentais como a democracia e a cooperação e, enfaticamente, com a necessidade de melhorar a qualidade de recursos humanos para alcançar o desenvolvimento coerente da região. A intenção era demarcar estratégias e propostas para cada período, considerando a harmonização com o processo de integração, com vistas a acelerar o desenvolvimento econômico e a competitividade, e, assim, consolidar o caminho da integração regional. Morosini (apud CATANI, 2000, p. 56) assevera, neste contexto, que

o Mercosul Educativo reafirma a perspectiva internacional do papel central da educação nas estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos, tornando-os mais competitivos frente aos desafios do processo de globalização/regionalização, bem como o fortalecimento dos laços culturais e sociais entre os países envolvidos para a construção de uma transnação. O Mercosul Educativo ressalta a qualidade e acresce ainda a necessidade do estabelecimento de uma nova aliança entre o setor educativo e o setor produtivo, marcada pela apropriação generalizada e eqüitativa do conhecimento de Ciência e Tecnologia no campo educacional e de sua distribuição eficiente a toda a sociedade.

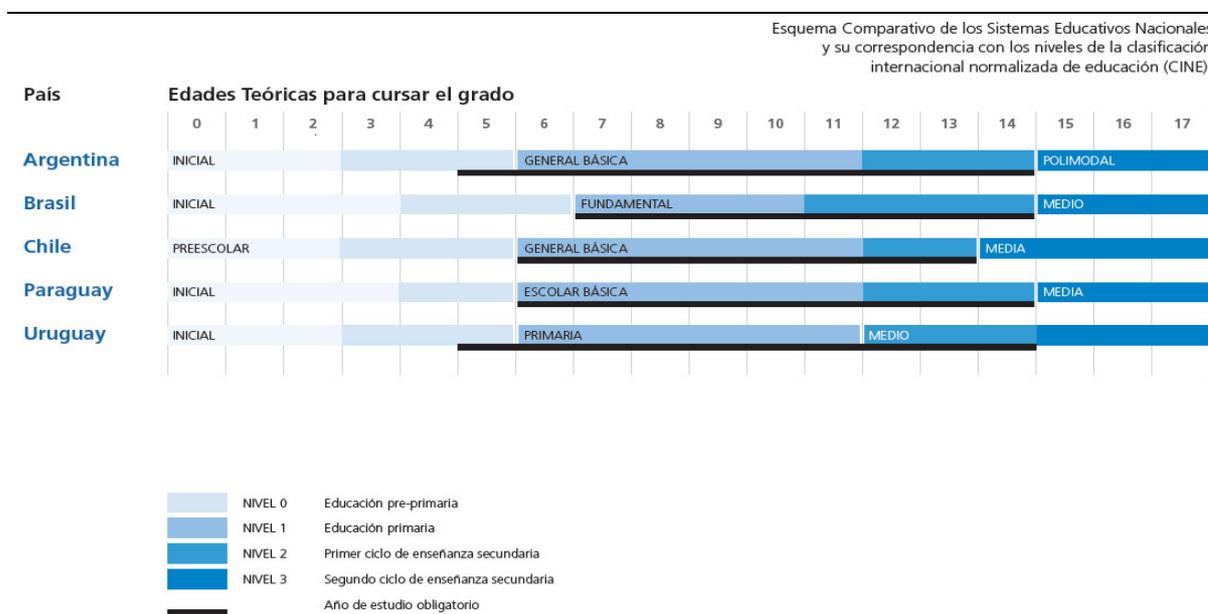
A partir de 1992, as atividades do SEM passaram a ser definidas por Planos de Educação⁵⁷ – elaborados e aprovados pela Reunião de Ministros –, os quais enfatizavam os objetivos e ações do setor educacional para cada período correspondente, tendo em vista as diferencialidades dos sistemas educacionais dos Países-Membros⁵⁸, relacionadas especificamente aos anos de obrigatoriedade escolar, aos níveis de ensino a aos currículos, como se observa na tabela que segue.

⁵⁷ Estes Planos foram denominados como Planos Trienais de Educação até 2001, quando entrou em vigor o Plano Estratégico de Educação, caindo em desuso a denominação inicial. Diante disso, o presente trabalho nomeará unicamente os diferentes planos como Planos de Educação.

⁵⁸ A caracterização dos sistemas educacionais de cada Estado-Membro, evidenciando suas especificidades, se encontra no Anexo B.

Tabela 1

Níveis de ensino e anos de obrigatoriedade escolar dos sistemas educativos nacionais (2004)⁵⁹.



Fonte: Indicadores estadísticos del Sistema Educativo del MERCOSUR, 2004.

No intuito de operacionalizar as resoluções dos Ministros e os propósitos dos Planos de Educação, criaram-se instâncias de decisões políticas e operacionais com a finalidade de executar as políticas educacionais nos Estados-Parte. Destaca-se, desta forma, o início dos trabalhos do Sistema de Informação e Comunicação (SIC)⁶⁰, responsável pelas informações dos sistemas educativos dos Países-Membros do bloco, do Comitê Coordenador Regional (CCR) e dos Comitês Técnicos Regionais (CTR), sendo o CCR

a instância responsável pela implementação das políticas e pelo assessoramento aos Ministros de Educação. Por meio do CCR, instituem-se os programas e ações de curto e longo prazo, identificam-se mecanismos e

⁵⁹ O Chile não está contemplado na análise do presente estudo.

⁶⁰ “O SIC, em particular, assumiu o objetivo de fornecer informações comparáveis, confiáveis, e atualizadas sobre os sistemas educativos dos países do MERCOSUL, por intermédio de um conjunto de indicadores, como contribuição à formulação, ao monitoramento e à validação das políticas de educação da região, atender aos requisitos de comunicação, gestão do conhecimento, informação e trabalho cooperativo no âmbito do SEM, em todos os níveis de gestão” (SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL, 2005, p. 10).

fontes de financiamento necessárias para viabilizar as atividades e supervisionam-se os Comitês Técnicos e Grupos de Trabalho (SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL, 2005, p. 13).

A partir de 2001, ocorrem mudanças no SEM para agilizar o processamento das ações definidas pelos Ministros de Educação. A Reunião de Ministros de Educação (RME) continua sendo a instância máxima de decisões sobre as políticas educacionais e o CCR permanece atuando, conforme visto acima, na execução das decisões. Tais modificações acontecem, de fato, nas instâncias operacionais do SEM com a organização dos Comitês Técnicos por nível – Educação Básica, Educação Tecnológica e Educação Superior –, quando se criam as Comissões Regionais Coordenadoras de Área (CRCA) “que tem a seu cargo a incumbência de assessorar o CCR na definição das estratégias de ação do SEM e de propor mecanismos para a implementação dos objetivos e linhas de ação definidas no Plano de Ação do Setor”⁶¹. Como demonstra o Estudo Analítico-descriptivo Comparativo do Setor Educacional do MERCOSUL (1996-2000),

os Comitês Técnicos Regionais de Área (CTR) foram constituídos para a promoção de ações em temáticas específicas: educação básica geral, educação especial, educação tecnológica, educação superior e pós-graduação, e do sistema de informações e comunicação. Sua tarefa principal era a coordenação de ações relativas às suas especificidades e a proposição de ações próprias ao CCR. Conforme a necessidade de cada Comitê Técnico, constituíram-se Grupos de Trabalho, com especialistas em cada uma das áreas, responsáveis pela elaboração de estratégias e planos específicos (SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL, 2005, p. 13).

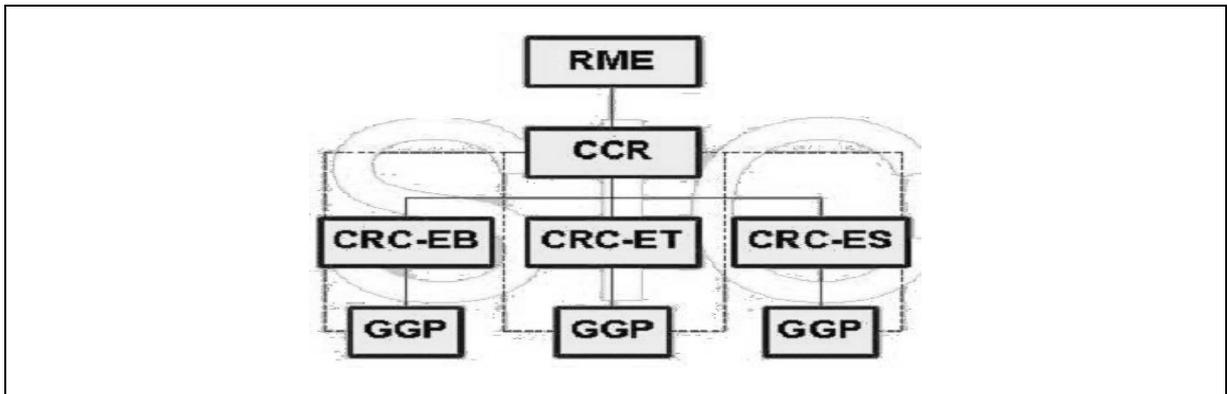
Nesta linha de alterações, os Grupos de Trabalho se transformam em Grupos Gestores de Projeto (GGP) – como se demonstra no quadro que segue –, que têm como eixo projetos com objetivos, metas e prazos definidos para “conduzir e consolidar a elaboração e implementação de integração educacional entre os

⁶¹ Disponível em:

<http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=75>. Acesso em 15 de setembro de 2008.

Países-Membros do MERCOSUL”⁶². O Sistema de Informação e Comunicação, órgão estruturado ainda no período do primeiro Plano (1991-1997), tem, com estas modificações, suas linhas definidas pela difusão de ações do SEM e dos sistemas educativos nacionais, circulação do conhecimento de forma a manter atualizadas as informações do setor, fortalecimento dos laços nacionais do SIC e, corroborando suas funções iniciais, a descrição de políticas de informação, comunicação e gestão do conhecimento em âmbito regional (SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL, 2005).

Quadro 03: Estrutura Orgânica do Setor Educacional do MERCOSUL⁶³



Fonte: MEC – Ministério da Educação do Brasil/MERCOSUL Educacional⁶⁴

Em 2004, pela Decisão CMC Nº 33/04, a mencionada estrutura do SEM foi ampliada com a criação de um órgão assessor nas questões relacionadas ao fundo do setor educativo – o CAFEM (Comitê Assessor do Fundo do Setor Educativo do MERCOSUL). Com o objetivo de financiar programas e projetos na área educacional para fortalecer o processo de integração regional, compete ao CAFEM *i*) auxiliar financeiramente o FEM – Fundo do Setor Educativo do MERCOSUL; *ii*) articular a

⁶² Disponível em:

<http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=75>. Acesso em 15 de setembro de 2008.

⁶³ A estrutura orgânica indica a nova estrutura do SEM (a partir de 2001), entretanto, o SIC não aparece mencionado. Cabe ressaltar que não se evidenciou registros organizacionais para localizá-lo e referi-lo na hierarquização das diversas instâncias.

⁶⁴ Disponível em:

<http://www.sic.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=52&Itemid=75>. Acesso em 15 de setembro de 2008.

administração de fundos, acompanhar periodicamente os investimentos dos recursos e informar semestralmente à Reunião de Ministros de Educação; *iii*) implementar estratégias para a obtenção de recursos provenientes de outros países, organismos ou mesmo do setor privado e; *iv*) estabelecer contatos com a administração dos fundos do MERCOSUL, mantendo relação direta com o CCR (MERCOSUL, 2004).

Por ser o primeiro fundo setorial de financiamento do MERCOSUL, o CAFEM tem seu capital constituído pelas contribuições nacionais dos Estados-Membros do MERCOSUL – sendo esta proporcional ao número de matrículas escolares de cada país –, pelas contribuições de terceiros países e de organismos do setor privado. Dessa maneira, o órgão mantém, do ponto de vista da estrutura, articulação constante com a RME, o CCR, as três CRCA e o SIC, órgãos que tem aprofundado o vínculo do setor com outras instâncias institucionais⁶⁵ do bloco.

As propostas apresentadas pelos referidos órgãos da estrutura orgânica do SEM ficam demarcadas na concepção de educação trazida pelos Planos de Educação e se constituem na ênfase das diretrizes educacionais, historicamente, no contexto do MERCOSUL.

⁶⁵ Faz-se menção ao Conselho do Mercado Comum – CMC –, órgão superior de tomada de decisão do MERCOSUL, ao qual incumbe a condução política do processo de integração e tomada de decisões para assegurar os objetivos traçados pelo processo de integração; ao GMC (vide nota 55); a Comissão de Comércio do MERCOSUL – CCM –, órgão de poder decisório, é encarregado de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial intra-bloco e com terceiros países; a Comissão Parlamentar Conjunta – CPC –, órgão representativo, com caráter consultivo e deliberativo, pode tomar decisões por consenso e formular propostas de acordo com suas atribuições; ao Foro Consultivo Econômico – Social, órgão criado pelo Protocolo de Ouro Preto como organismo de caráter representativo “dos setores econômicos e sociais dos países do MERCOSUL, representados por organizações de empresários e trabalhadores e organizações da sociedade civil dos quatro países” (AGUERRE, BALBIS & SARACHU, 2004, p. 18-19); e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL – SAM –, órgão de caráter operacional, é responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do MERCOSUL.

3.1.1 Concepção de educação nos documentos públicos oficiais: uma estratégia de desenvolvimento produtivo

A educação no contexto do MERCOSUL vem sendo demarcada, desde o advento dos primeiros encontros dos Ministros de Educação, como uma estratégia de formação de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento produtivo, aspecto considerado essencial para o desenvolvimento econômico da região e uma inserção mais significativa desta no sistema internacional.

Esta tendência educacional tem suas primeiras demarcações registradas na I Reunião de Ministros de Educação em 1991, quando a educação é definida como elemento dinamizador que possibilita acelerar os processos de desenvolvimento econômico e consolidar o caminho da integração regional, por meio da melhoria dos seus níveis de ensino. Neste sentido, educação e desenvolvimento econômico parecem estar intrinsecamente vinculados, pois a melhoria dos fatores de produção, a geração de riqueza e a integração regional têm vínculo direto com a formação educacional das pessoas (MERCOSUL, 1991c).

A concepção educacional, dessa forma, se vincula explicitamente a finalidade produtiva. Tem-se clareza de que não é mera preocupação com as estatísticas educacionais, com as taxas de matrícula ou com as disparidades nos anos de obrigatoriedade escolar. O entendimento da educação, no contexto da integração regional, traz as abordagens do Banco Mundial e da CEPAL, uma vez que é vista como um processo gerador de conhecimentos que possibilita a formação necessária para qualquer trabalho e a consecutiva envergadura para o mercado.

Em 1992, quando é aprovado o primeiro Plano de Educação do

MERCOSUL⁶⁶, esta perspectiva educacional é corroborada novamente, tendo uma centralidade ainda maior por se apresentar, segundo esse documento, como insumo estratégico necessário para enfrentar e competir no novo paradigma produtivo. Isso porque, como menciona Laredo (1998, p. 236)

O producto de la realidad internacional condicionante, está marcando la necesidad de arbitrar políticas nacionales y regionales de *cooperación internacional* conducentes a la formación de recursos humanos calificados requeridos para la generación de una mayor capacidad de innovación tecnológico-científica y para la creación de las condiciones básicas indispensables que posibiliten un desarrollo económico-social sustentable e una mejor inserción de nuestros países en el sistema estratificado internacional.

O que acontece é que as vantagens competitivas de apostar-se na significativa relevância do conhecimento, da informação e do saber fazem-se fundamentais num momento em que o mercado já não incorpora mais aquele antigo trabalhador da fábrica fordista. Fica evidente que a concepção educacional enfrenta severas mudanças em relação ao passado recente, pois um contingente cada vez maior é empregado, agora, no setor de serviços, no qual se demandam níveis de escolarização mais elevados e novas habilidades interpessoais. O Plano de Educação, neste patamar, prevê a “reformulação dos currículos escolares introduzindo temas como trabalho, emprego, produção e inovação científica e tecnológica” (MERCOSUL, 1991c, p. 03), com vistas a coordenar ações que respondam às necessidades do bloco.

Em profundidade, lança-se aqui uma questão de ordem conceptual: a educação passa a ter vínculo direto com o desenvolvimento econômico, tecnológico e na qualificação das pessoas por meio da educação/formação (BRUNNER, 2002).

⁶⁶ Este Plano teve sua vigência prorrogada pela Reunião de Ministros da Educação, Ata N°06/94, para dezembro de 1997 e pela Decisão N°25/97 até junho de 1998.

A verdade é que as mudanças estruturais ocorridas no âmbito da reestruturação produtiva e nas funções e papéis dos Estados-Nação em face da globalização, fundamentalmente, produziram *novas* demandas de competências, habilidades e conhecimentos, que colocam em xeque os “tradicionais” sistemas educacionais.

Em relação ao MERCOSUL isso não é diferente: a ênfase econômica contempla a lógica das demandas educativas do bloco. Assim como o documento antes elencado, os posteriores corroboram a concepção demarcada, e a educação continua a obter lugar subsidiário para o desenvolvimento econômico e produtivo da região. Como explana o Documento MERCOSUL 2000⁶⁷, a educação é "uma demanda inadiável, na medida em que as novas características da sociedade global acentuam o papel central que cabe à educação em todo o processo de desenvolvimento"(MERCOSUL, 1996, p. 01).

Com esta definição, em outubro de 1998 a RME do MERCOSUL aprovou o II Plano de Educação, destacando, em suas discussões, grande relevância as diretrizes educacionais como fatores de integração e como peça chave na modernização dos Estados-Membros, na medida em que originam conhecimentos.

O planejamento para o triênio 1998-2000 reconhece o valor dos instrumentos educacionais no marco do atual estágio da economia mundializada, considerando o conhecimento e a informação variáveis essenciais às novas formas de organização (seja social ou econômica). Observa-se, assim, destaque conferido à sociedade da informação e do saber, pois as mudanças no contexto educacional são

⁶⁷ Este documento faz parte do triênio 1998-2000.

dadas como estratégias necessárias para uma inserção competitiva do bloco no mercado mundial. Diante disso, reconhecem fidedignamente que

a integração educacional potencializa a integração econômica, particularmente quando os resultados da globalização levantam algumas críticas, uma vez que a inserção dos sistemas político-econômicos nacionais numa economia mundial não garante, por si só, nem o crescimento nem o desenvolvimento. Nesta perspectiva, o Setor Educacional do MERCOSUL reconhece que o poder de concorrência de um país ou bloco de países no mercado, imposto pela globalização da economia, vê-se cada vez mais determinado pela qualidade dos recursos humanos, pelo conhecimento, a ciência e a tecnologia aplicada aos métodos de produção, e menos pela disponibilidade de mão-de-obra barata e pela existência de recursos naturais (MERCOSUL, 1998, p. 02).

Esta visão, como esclarece Krawczyk & Vieira (2003), é evidenciada à luz dos condicionantes da reestruturação do setor produtivo nas últimas décadas e das alterações que modificam o arcabouço do Estado e das relações sociais no âmbito da ordem mundial contemporânea. Desse modo, o Plano explicita que “a educação constitui um elemento fundamental para preparar os cidadãos para o desafio decorrente do aparecimento de novos modos e estilos de produção” (MERCOSUL, 1998, p.03), no qual se vivifica o teor economicista das diretrizes educacionais do bloco, retirando os atributos da educação como um direito⁶⁸ e vinculando-a a uma visão produtivista/mercantilista.

No quadro aludido, as diretrizes educacionais buscam assegurar a formação de competências em níveis equivalentes aos demandados pelo mercado e facilmente credenciáveis no contexto da integração regional. Melhor dizendo, a preocupação está alocada na aquisição de competências que propiciem respostas à atividade econômica no atual quadro de desenvolvimento, a fim de satisfazer

⁶⁸ Embora a pretensão da análise não faça menção à educação como direito, vale destacar pelo deslocamento da função educacional ocorrido nas últimas décadas, conforme mencionado no capítulo anterior.

oportunamente os requerimentos do setor laboral, que se moderniza rapidamente e pressupõe uma maior articulação entre educação e mercado (MERCOSUL, 1998).

As diretrizes expressam, nestes termos, que a educação prepara as pessoas para as diferentes formas de produção, elevando a capacidade produtiva e competitiva das mesmas frente ao mercado e, mais ainda, auxilia na redução da pobreza. Consta, nesta definição, um diferencial até então não demarcado pelos Ministros de Educação. A ênfase na redução da pobreza começa a ocupar espaço privilegiado também no âmbito mundial, quando, no final da década de 1990, fica definida nos ODM.

Porém, esta menção não define, de forma alguma, no contexto do MERCOSUL, a vinculação efetiva do setor educacional com a redução da pobreza. Isso ficou nas entrelinhas por uma questão discursiva do momento, sem evidenciar estratégias expressivas. A realidade é que não se percebem ações eficazes relacionando tais pontos – educação e redução da pobreza: apenas reduzidas menções no texto do Plano, quando define que a região “aumentará o requerimento [...] de conseguir educação de qualidade para todos, buscando maior justiça social, a eliminação da pobreza e maior competitividade no mercado, baseada na capacidade e produtividade das pessoas” (MERCOSUL, 1998, p. 02).

Mas isso não desmerece o conteúdo do documento, pois a centralidade proferida nos Planos, até este momento, não desvirtua da ênfase dada no primeiro registro do SEM. Seu interesse, definitivamente, está vinculado ao setor produtivo e ao desenvolvimento econômico. Krawczyk & Vieira (2003), ironizando este trio –

educação, setor produtivo e desenvolvimento econômico – questionam: a integração regional (do MERCOSUL) privilegia aspectos educativos, em termos qualitativos e científicos, ou enfatizam prioritariamente aspectos econômicos e comerciais? Na resposta evidenciam a constatação:

Y a esto interrogante contestamos que el objetivo central del MERCOSUR tal y cual está estructurado, consiste en el aumento de las corrientes de comercio y de las vinculaciones económicas entre los cuatro países miembros, con la internacionalidad que después esto vaya permeando en otras dimensiones (KRAWCZYK & VIEIRA, 2003, p. 245).

Para esclarecer o ponto de vista das autoras, recordemos: o MERCOSUL, desde os primórdios, esteve diretamente vinculado a necessidade de uma inserção mais significativa dos Estados-Membros no mercado internacional. Portanto, sua gênese está definida, primeiramente, pela integração econômica e, em segundo plano, àquelas que venham subsidiar a primeira. Destarte, isso não nos é novidade. Ela está alocada, com certeza, na submissão efetiva do SEM na promoção de condições que favoreçam a consolidação do bloco e uma genuína integração regional.

Esta concepção de educação também está aludida no Plano Estratégico do Setor Educacional do MERCOSUL (2001-2005), terceiro plano do setor. Reconhece-se que a informação, o conhecimento e o desenvolvimento tecnológico são insumos basais ao contemporâneo paradigma produtivo e, de forma elementar, também, ao fortalecimento de uma cultura partidária ao processo de integração. Torna-se mister meios que subsidiem a realização/integração de ambos num objetivo comum – já que a finalidade do MERCOSUL historicamente tem sido definida em termos estritamente econômicos e comerciais.

A educação, neste contexto, como ferramenta efetiva ao desenvolvimento produtivo, possibilitaria meios de acesso oportuno a novos atores educativos no processo de integração, promovendo a articulação e o desenvolvimento das capacidades destes para minimizar as disparidades sociais presentes no âmbito regional. De fato, a educação é considerada neste terceiro documento como “uma ferramenta essencial que permite construir as condições favoráveis à realização da aspiração e desenvolvimento das capacidades que permitem reduzir significativamente a marginalização e a exclusão existentes” (MERCOSUL, 2001, p. 03).

Apesar de não serem significativas, até aqui, as considerações acerca deste ponto, sua menção demonstra a articulação, mesmo que ínfima, ao período que condiz em nível internacional a preocupação com as desigualdades dos povos. A sustentação está no argumento de que, além de insumos estratégicos, é importante conciliar a minimização da pobreza para o alcance do desenvolvimento econômico e social da região.

Essas considerações do Plano Estratégico (III Plano de Educação), no entanto, acabam sendo subsumidas, assim como as pontuações do Plano Trienal 1998-2000, pela ótica mercadológica. Suas considerações acerca das desigualdades acabam sendo deixadas em segundo plano e o que resulta, novamente, são “acciones em favor del desarrollo de una política de cooperación activa que posibilite la formación de recursos humanos y tecnológico-científicos em calidad y cantidad suficientes para afrontar los desafíos de [...] orden que ya se vislumbran” (KRAWCZYK & VIEIRA, 2003, p. 247).

Se até aqui havia algumas referências diferenciadas da concepção estratégica – no sentido de redução da pobreza – tais propostas não avançam. O que fica explícito no Plano de Educação (2006-2010) é a corroboração da visão estabelecida nas protoformas – educação como estratégia de desenvolvimento produtivo – e sua articulação com as políticas globais das agências financiadoras, especialmente por parte do Banco Mundial. Essa vinculação entre educação e mundo produtivo fica evidenciada no Plano quando se considera

fundamental la vinculación del mundo productivo con la educación y especialmente con la formación profesional, más aún con los cambios que comienzan a vislumbrarse en la región. Frente a esto los países han empezado a recuperar la educación [...] como herramienta del desarrollo (MERCOSUL, 2006, p. 04).

Neste sentido, “la educación sigue siendo reconocida como una condición para fortalecer el proceso integrador y para asegurar su irreversibilidad” (MERCOSUL, 2006, p. 04). Todavia, o Plano perfilha que o MERCOSUL não deve se restringir a mera construção de um mercado comum, mas ter em conta as políticas setoriais para o melhoramento da qualidade de vida das pessoas residentes na região. Ainda mais: o processo de integração, além de possibilitar o desenvolvimento econômico, deve desenvolver ações voltadas à superação das assimetrias e que fortaleçam a busca da equidade, tal como propõe a CEPAL. Isso, de forma alguma, desvia a centralidade produtiva até aqui dada à educação. Ao contrário, auxilia na sua efetivação na medida em que o desenvolvimento econômico não ocorre isoladamente: depende de fatores extra-econômicos, como a redução das desigualdades. No quadro que segue, pode-se observar as abordagens da concepção de educação dos diferentes planos e, além disso, a demarcação, em comum, da educação como estratégia de desenvolvimento produtivo à região.

Quadro 04: Planos de Educação do Setor Educativo do MERCOSUL

Planos de Educação MERCOSUL Educacional			
Plano	Período	Educação	Abordagens relacionadas
I Plano de Educação	1991-1997	Estratégia de desenvolvimento produtivo.	Estratégias do Banco Mundial e da CEPAL.
II Plano de Educação	1998-2000	Estratégia de desenvolvimento produtivo; elemento para redução da pobreza.	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; estratégias do Banco Mundial e da CEPAL
III Plano de Educação	2001-2005	Estratégia de desenvolvimento produtivo; meio de reduzir a marginalização e as desigualdades existentes; favorece a integração econômica, social e cultural.	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; estratégias do Banco Mundial e da CEPAL.
IV Plano de Educação	2006- 2010	Estratégia de desenvolvimento produtivo; elemento para redução da pobreza.	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; estratégias do Banco Mundial e da CEPAL.

Fonte: Quadro construído pela autora⁶⁹.

Se até 2006 os argumentos relativos à redução da pobreza e das desigualdades pouco foram levadas em conta pelo SEM, a partir desse ano, na esteira das políticas globais, também passou a incorporar, mais enfaticamente, tais propostas em âmbito regional. Mesmo não garantindo a efetivação destas ações, o setor educacional encontra-se articulado, em nível de propostas, com os organismos internacionais. Entretanto, a realidade é que estas propostas internacionais, assim como vistas anteriormente, estão interligadas à estratégia de desenvolvimento produtivo como forma de obscurecer/mascarar⁷⁰ sua finalidade de desenvolvimento econômico. O que aparece no cerne das diretrizes é uma concertação de políticas que integram processos econômicos, sociais e políticos necessários para o

⁶⁹ Com base em MERCOSUL, 1991b; MERCOSUL, 1991c; MERCOSUL, 1998; MERCOSUL, 2001; MERCOSUL, 2006.

⁷⁰ Conforme Capítulo II, item 2.1 e 2.2.

desenvolvimento da região – mesmo que os dois últimos estejam em escala irrisória. Como argumenta Coutinho (2000, p. 143),

o capitalismo não resolveu os problemas da desigualdade e da miséria e revela-se cada vez menos capaz de satisfazer as demandas mínimas de um número crescente de pessoas. Temos que voltar, portanto, aos interesses puramente materiais e articulá-los com uma visão mais universal, mais pública, mais solidária e mais humanista [...].

Há que se reconhecer, no entanto, que tanto a educação quanto o desenvolvimento produtivo são indispensáveis para inserir o MERCOSUL no contexto internacional. Também parecem essenciais as estratégias de acesso à informação e ao conhecimento como meios de modernização requeridas pelas atuais exigências do processo produtivo. No entanto, parece ainda que deve existir, em meio a esta concepção hegemônica de “educação produtiva”, numa sociedade que muda vertiginosamente, propostas de ação que venham ao encontro efetivo da realidade educacional e social do MERCOSUL, dadas as disparidades e assimetrias entre os Países-Membros.

3.1.2 Estratégias e propostas de ação do SEM: o que trazem os planos

Os Planos de Educação, além de trazer a concepção de educação, explicitam as estratégias e as propostas de ação do SEM para cada período delimitado, no intuito de consignar áreas básicas para um avanço da integração educacional do bloco e estimular a difusão de atitudes, valores e conhecimentos condizentes com as novas exigências do modelo de desenvolvimento regional.

No período do I Plano, as estratégias centrais estiveram orientadas pelas três definições presentes na base das propostas de ação para o setor. A recorrência

voltava-se para a *i*) formação de uma consciência favorável ao processo de integração e, ao mesmo tempo, difundindo suas informações nos diferentes níveis de ensino; à *ii*) capacitação de recursos humanos voltados ao desenvolvimento econômico, com o objetivo de contribuir na promoção de programas educativos para o ensino básico, médio, profissional e de alto nível; e à *iii*) compatibilização e harmonização dos sistemas educativos, de forma a estabelecer um sistema de informação em rede para conhecer os dados educativos de cada Estado-Membro (MERCOSUL, 1991c; REIS, 2001).

Para complementar tais estratégias, firmaram-se protocolos⁷¹ voltados ao incentivo da aprendizagem dos idiomas oficiais do MERCOSUL – português e espanhol – e à definição de conteúdos mínimos de história e geografia, com o objetivo de atualizar os currículos de ensino básico e médio. O intento, conforme expõe o Plano, é incorporar

conteúdos vinculados ao MERCOSUL nos currículos de todos os níveis de ensino [...], partindo da produção de informação e material de aprendizagem até alcançar as reformas curriculares específicas nos campos da história, geografia, cultura, meio ambiente e dos idiomas oficiais do MERCOSUL (MERCOSUL, 1991c, p. 02).

As menções aos níveis técnico e de graduação, aparecem em menor escala neste período, considerando a ênfase dada pelo Banco Mundial para com a Educação Básica. Todavia, as propostas lançadas no Plano (MERCOSUL, 1991c, p. 02), perfilham a “necessidade de melhorar a qualidade dos recursos humanos no contexto do MERCOSUL, de modo a alcançar um desenvolvimento equilibrado em

⁷¹ Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico, assinado em agosto de 1994 e Protocolo de Integração Educacional, Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio e Técnico, assinado em julho de 2005.

toda a região”.

Neste mesmo contexto, demarca-se o estímulo para que as “instituições universitárias se voltem para as questões referentes a trabalho e produção e outras resultem do processo de consolidação do MERCOSUL”⁷² (MERCOSUL, 1991c, p. 03), tendo em vista a concepção de educação hegemônica e, de forma elementar, a outras requisições necessárias ao processo de consolidação do MERCOSUL. No entanto, neste período, não se percebe a implantação de uma universidade do MERCOSUL, embora tal idéia seja constantemente reforçada pelos Planos.

O objetivo almejado é a “flexibilização dos currículos escolares de modo a permitir respostas rápidas e eficientes às demandas dos setores sócio-econômicos” (MERCOSUL, 1991c, p. 03). Neste caso, a formação estaria totalmente relacionada às demandas do setor produtivo, de forma a permitir ações ligeiras, independentemente se o ensino é ou não adequado, ou está ou não preparando para o atendimento a estas demandas.

Outra proposta que ganha ênfase neste período do I Plano e que vai se constituir em estratégia no IV Plano de Educação é o intercâmbio de alunos, docentes e pesquisadores em diferentes níveis e modalidades de ensino. Mesmo que não se percebam ações concretas neste momento, encaminham-se ações posteriores, como é o caso do Programa de Mobilidade Acadêmica da Associação de Universidades “Grupo Montevideu” – AUGM⁷³. O programa consiste no

⁷² Essa universidade resultante do processo de integração será enfatizada no IV Plano de Educação, momento em que é efetivada.

⁷³ As universidades associadas da AUGM estão sediadas na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, totalizando um número de 18 instituições.

intercâmbio de professores e alunos no quadro das instituições associadas, com vistas à realização de ensino, pesquisa, extensão e gestão universitária, no intuito de produzir e socializar conhecimentos no âmbito do MERCOSUL – a chamada Escala Docente e Escala Discente. O escopo é que o programa possa se converter num instrumento prioritário para garantir a efetiva construção de um espaço acadêmico comum ampliado, dado seu caráter inovador, integracionista e acadêmico⁷⁴. A conveniência, conforme arrolado pelo documento (MERCOSUL, 1991c, p. 02), está em

fomentar os programas de formação e intercâmbio de docentes, especialistas e alunos com o objetivo de facilitar o conhecimento da realidade que caracteriza a região e promover um maior desenvolvimento humano, cultural, científico e tecnológico.

Com a aprovação do “Documento MERCOSUL 2000: Desafios e Metas para o Setor Educacional”⁷⁵, complementar do II Plano do SEM, a educação ganha evidência com propostas de promoção da educação com qualidade para região, destacando-se as áreas de *i)* renovação educacional, como forma de incorporar a perspectiva regional à cultura das instituições e atuar na formação visando à melhoria da qualidade da aprendizagem; de *ii)* avaliação educacional, estabelecendo parâmetros regionais em nível de currículos, de modo a facilitar o reconhecimento e a identificação das diferentes áreas; de *iii)* cooperação universitária, fortalecendo a atividade universitária da região, na geração de novos conhecimentos e na formação de recursos humanos no quadro da integração regional; de *iv)* sistema de informação, para consolidar e integrar os dados educacionais dos países da região e; de *v)* educação e trabalho, definindo competências básicas e de trabalho para os

⁷⁴ Sobre isso consultar o site: <www.grupomontevideo.edu.uy>.

⁷⁵ Documento que tem planejamento referido entre 1997-2000, por isso condiz com o período do II Plano de Educação.

Países-Membros (MERCOSUL, 1996). Estes temas agenciados vinculam-se

à necessidade de avançar na descentralização e autonomia escolar, na transformação da organização e da gestão de instituições escolares, na formação continuada de docentes, na renovação curricular, na incorporação de materiais e equipamentos renovadores, na articulação da educação e do mundo do trabalho e da produção, na instalação de uma cultura avaliativa dos sistemas educacionais e na cooperação interuniversitária referente à formação de recursos humanos e à pesquisa (MERCOSUL, 1996, p. 02).

No que tange às estratégias, o II Plano corrobora as do I Plano. Direciona-se ao desenvolvimento de uma identidade regional por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura de integração – formação de uma consciência cidadã favorável ao processo de integração – e à promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação, no sentido de vislumbrar as competências mínimas para a absorção do mercado (MERCOSUL, 1998).

O cenário regional, levado em consideração neste Plano, leva a definir que por meio da “educação de qualidade para todos” poder-se-ia elevar a capacidade e produtividade das pessoas e, dessa forma, transpassar fronteiras na busca de maior produtividade no mercado. Mas, para isso, haveria de assegurar a formação de uma consciência voltada à integração e, em contrapartida, à aquisição de novas competências e atitudes laborais (MERCOSUL, 1998). A educação, dessa maneira, deveria satisfazer os requerimentos do setor laboral, em função da sua rápida modernização, pressupondo articulação concreta entre educação e trabalho. Os sistemas educacionais, neste contexto são

pressionados para que continuem melhorando a qualidade da educação que oferecem e para que controlem a qualidade do resultado que obtêm, a fim de assegurar a formação de competências (saberes, práticas e atitudes)

em níveis equivalentes [...] num espírito de integração regional (MERCOSUL, 1998, p. 2-3).

O III Plano propõe, por sua vez, orientar esforços para atender aos desafios apresentados pelas transformações na esfera produtiva, pelos avanços tecnológicos e pela necessidade de uma educação de qualidade para todos. Enfatiza, novamente, assim como o I e o II Plano de Educação as estratégias de fortalecimento da consciência cidadã favorável ao processo de integração, de promoção de uma educação de qualidade para todos e “de políticas de formação e capacitação de recursos humanos competentes” (MERCOSUL, 2001, p. 04).

Como diferencial, este Plano traz a estratégia de conformação de um espaço educativo regional de cooperação solidária, aspecto que até então não tinha destaque e que, pela centralidade, também ganha espaço nas estratégias do IV Plano de Educação, no sentido de promover “o intercâmbio para a melhoria dos sistemas educacionais” (MERCOSUL, 2006, p. 07). A cooperação, conforme o IV Plano, impulsiona investigações que permitem conhecer a realidade educativa da região, como forma de conhecimento recíproco das políticas educacionais nacionais, a organização e o fortalecimento de redes que facilitam o intercâmbio de informações, e o conhecimento de núcleos educativos e centros educativos regionais (MERCOSUL, 2006).

O propósito consta, no III e IV Plano, em vincular as políticas educativas nacionais com a finalidade de promover a circulação de atores educativos, envolver o conjunto da sociedade e possibilitar um desenvolvimento nos sistemas educativos específicos na construção de redes institucionais de educação. A organização e fortalecimento destas redes (institucionais e acadêmicas) “faciliten el intercambio de

información y de experiencias educativas para afianzar las capacidades nacionales y contribuir a la disminución de asimetrías” (MERCOSUL, 2006, p. 08).

No caso da Educação Básica, a estratégia do III Plano relaciona-se ao melhoramento da aprendizagem, garantindo educação básica⁷⁶ a todos os grupos, inclusive vulneráveis, de forma a ter uma capacitação mínima para o mercado produtivo, conforme as Metas do Milênio; na educação tecnológica arrola a geração de conhecimentos e competências profissionais para uma inserção social ativa, com formação contínua e; na educação superior, grifa a criação de um espaço acadêmico comum de intercâmbio de conhecimentos e investigações conjuntas na região – o caso de uma universidade do MERCOSUL. Busca assegurar, diante disso,

en Educación Básica [...] el mejoramiento del aprendizaje: para ello es fundamental la interacción de las escuelas con diferentes actores e instituciones sociales. Esto implica, por un lado, incorporar en lo cotidiano prácticas pedagógicas más contextualizadas, centradas en contenidos significativos y, por otro, procesos de gestión escolar que promuevan el reconocimiento social de la escuela como un espacio cultural. El pleno ejercicio del derecho a la educación se garantizará a través de una educación de calidad para todos, brindando atención educativa prioritaria a grupos vulnerables.

En Educación Tecnológica, el avance científico-tecnológico y la aceleración de los cambios que se imponen al mundo del trabajo, exigen una formación continua que genere conocimientos, actitudes, valores y competencias conducentes a la profesionalización y a una inserción social activa.

En Educación Superior, uno de los mayores desafíos es generar y difundir conocimiento que contribuya a la construcción de una sociedad justa y al desarrollo de la región. En esta perspectiva, se pondrá especial énfasis en la creación de un espacio académico común de intercambio de conocimientos e investigaciones conjuntas, promoviendo el desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico en la región. Asimismo, se ha de promover la formación de recursos humanos de calidad para la modernización y desarrollo integral de nuestras sociedades, fijando metas comunes y mecanismos de evaluación (MERCOSUL, 2001, p. 3-4)

O Plano Estratégico direciona suas propostas referentes à Educação

⁷⁶ Este ponto vai ao encontro das estratégias definidas pelo Banco Mundial para a educação. Ver Capítulo II, item 2.1.

Tecnológica ao mercado e busca dispor de experiências inovadoras de capacitação e qualificação na área de formação profissional. A intenção é “consolidar processos de difusão e expansão de ações exitosas que vinculam escolas e setor produtivo” (MERCOSUL, 2001, p. 12), para favorecer, assim como define a concepção educacional do período, uma integração econômica, social e cultural.

Em relação à Educação Básica, uma das iniciativas que ganham destaque é a assinatura, em 2003, do Projeto Escola de Fronteiras – um acordo entre Argentina e Brasil – para a consecução de um modelo comum de ensino em escolas em cidades fronteiriças, a partir de um programa para a educação intercultural, com proeminência ao ensino de português e espanhol. O argumento é que uma educação para as escolas fronteiriças implica “o conhecimento, a valorização e a produção das culturas envolvidas” (MERCOSUL, 2005, p. 03) e, assim, pensada na zona de fronteiras, envolve relações de interculturalidade, reconhecimento das características e respeito mútuo. Na verdade, ocorre a valorização das especificidades locais e em contrapartida contribui para elevar a qualidade da educação, utilizando ambos os idiomas em currículos comuns.

A análise do setor educativo até aqui realizada, perfaz um decênio e meio de existência (1991-2005) e indica que, por meio de Planos de Educação e Protocolos⁷⁷ – tais que são evidenciados no quando a seguir –, algumas propostas foram contempladas, no entanto, extremamente pontuais. Menciona-se a aprovação de (I) protocolos que facilitam o reconhecimento e a equiparação de estudos e a livre circulação de estudantes; (II) o início de trabalhos de adequação dos currículos de

⁷⁷ Os Protocolos são dados aqui como documentos complementares dos Planos de Educação.

educação básica, no que se refere à aprendizagem dos idiomas oficiais do MERCOSUL e de cooperação dos currículos de História e Geografia para incentivar as linhas fronteiriças da região; (III) aprovação de protocolos para facilitar o intercâmbio de docentes universitários e a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação; (IV) constituição do Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do MERCOSUL; e (V) elaboração de um mecanismo de credenciamento de cursos universitários para mobilidade acadêmica.

Quadro 05: Principais documentos do Setor Educativo do MERCOSUL

Planos de Educação e Protocolos Complementares MERCOSUL Educacional	
Protocolo de Intenções	Brasília, 13 de dezembro de 1991
Plano de Educação (1992-1994)	Buenos Aires, 1 de junho de 1992
Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico	Buenos Aires, 4 de agosto de 1994
Protocolo de Integração Educacional, Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio e Técnico	Assunção, 28 de julho de 1995
Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países-Membros do MERCOSUL	Montevideú, 30 de novembro de 1995
Protocolo de Integração para a Formação de Recursos Humanos em Nível de Pós-Graduação entre os Países-Membros do MERCOSUL	Montevideú, 30 de novembro de 1995
MERCOSUL 2000: Desafios e Metas para o Setor Educacional	Buenos Aires, 20 de junho de 1996
Plano de Educação (1998-2000)	Brasília, 12 de outubro de 1998
Compromisso de Brasília: metas do Plano Trienal para o ano 2000.	Brasília, 12 de outubro de 1998
Plano Estratégico de Educação (2001-2005)	Assunção, 20 de dezembro de 2001
Projeto Escolas de Fronteira: modelo de ensino comum em escolas de zona de fronteira, a partir do desenvolvimento de um programa para a educação intercultural, com ênfase no ensino do português e do espanhol.	Brasília, dezembro de 2005
Plano de Educação (2006-2010)	Buenos Aires, 02 de junho de 2006.
Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não Técnico	Córdoba, 20 de julho de 2006

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

No IV Plano de Educação, para o período correspondente a 2006-2010, as propostas que ganham ênfase pontuam o “desenvolvimento dos vínculos entre

universidade e setor produtivo” (MERCOSUL, 2006, p. 16), no intuito de instituir programas de cooperação universitária entre os Estados participantes da integração regional: o caso da universidade do MERCOSUL, denominada Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

A UNILA, que teve sua criação aprovada em 2008, constituir-se-á como instituição de natureza autárquica, com a missão de desenvolver pesquisas e promover a extensão universitária, formando recursos humanos para contribuir ao desenvolvimento regional e para o intercâmbio cultural, científico e educacional entre os países do MERCOSUL e latino-americanos (BRASIL, 2008).

Oriunda de pretensões precedentes, a intenção de criação da UNILA vem contemplar ações que favoreçam o intercâmbio acadêmico de estudantes, professores e pesquisadores e que proporcionem uma integração ativa de diferentes atores e experiências. Na verdade, o intuito está em constituir um marco para o desenvolvimento da região, na medida em que contempla ações de integração cultural e científica, com cursos⁷⁸ direcionados preferencialmente para áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico e integração regional.

No que tange às estratégias, o IV Plano explicita, primeiramente, o “desarrollo de programas para mejorar la equidad y la calidad de la educación en los países del MERCOSUR” (MERCOSUL, 2006, p. 07) por meio da incorporação de novas tecnologías, o “impulso a iniciativas y acciones en consonancia con los [...] Objetivos del Milenio” (MERCOSUL, 2006, p. 07) e o “fomento de iniciativas para el

⁷⁸ Segundo o Projeto de Lei que dispõe sobre a criação da UNILA, os cursos, ainda não definidos, serão estabelecidos a partir da avaliação de demanda e oferta universitária na América Latina e, de forma essencial, das necessidades da região.

tratamiento de otras áreas y modalidades educativas [...] que permitan lograr una educación para todos a lo largo de toda la vida” (MERCOSUL, 2006, p. 07). A segunda questão estratégica, no entanto, faz menção à conciliação de políticas que articulem a educação como processo de integração e de coesão social do MERCOSUL, aspecto que não aufere menção nos documentos precedentes.

Esta estratégia fica demarcada no Programa MERCOSUL/União Européia (2007-2013)⁷⁹, que visa a aprofundar a cooperação entre União Européia e Mercado Comum do Sul por meio do SEM, no sentido de conformar um espaço comum educativo, tendo em vista a busca da coesão social e a integração dos países que compõem o MERCOSUL. Segundo o documento, a integração e a coesão social auxiliariam na superação das assimetrias existentes entre os Estados-Membros e fortaleceriam/consolidariam a eqüidade e a inclusão social.

O conceito de coesão econômica e social, por sua vez, incorporado pelo Tratado da União Européia (*Tratado de Maastricht*) é visto no âmbito da União Européia como possibilidade de desenvolvimento equilibrado, redução das diferenças estruturais entre as regiões e como promoção da igualdade de oportunidades entre as pessoas e os Países-Membros (GUIMARÃES, 2007).

Esta idéia de coesão, no entanto, tem sido tomada no contexto dos blocos regionais como estratégia para a construção de modelos sociais e solidários, acesso a direitos fundamentais e ao emprego, com vistas ao crescimento econômico e ao

⁷⁹ Os temas de cooperação com a União Européia estão assim definidos: integração, juventude, cooperação inter-universitária e setor produtivo, formação profissional, formação docente, inclusão social e inserção laboral e educação de migrantes. Documento disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/LXVGMC_Atta_04_06.html>. Acesso em 28 de mai. de 2008.

desenvolvimento social e, além disso, objetiva estabelecer ações de combate à pobreza e à desigualdade. No MERCOSUL, no entanto, a coesão social nunca foi uma primazia,

[...] contrariamente a outros blocos, especialmente a União Européia [...]. A ausência desse objetivo pode ser uma explicação da dificuldade e do reduzido interesse dos países em manter um fundo financeiro para subsidiar políticas e regiões do bloco com alto nível de assimetria (NOGUEIRA, V. M. R., 2008, p. 163).

Embora não haja centralidade na coesão social, o IV Plano de Educação expressa, como ponto estratégico, a necessidade de executar diretrizes educacionais que promovam uma cidadania regional e o respeito aos direitos humanos. Crescentemente proposto, a criação de uma cidadania social regional está apoiada na defesa de direitos, na redução dos impactos da integração e na ampliação da participação social por meio das organizações da sociedade civil. Neste sentido, parece estar aludida a direitos sociais mínimos e comuns às pessoas da região, apoiados e garantidos por políticas sociais integradas (DRAIBE, 2007).

Mas como entender a integração de políticas sociais num bloco que não tem constituída uma força supranacional? A resposta, encontramos novamente em Draibe (2007). Em termos regionais, a política social ocupa um lugar marginal em relação à política econômica, pois na medida em que há o aprofundamento dos vínculos econômicos, os transversais e complementares – como o social – atuam como alavanca ao crescimento da economia e, neste sentido, como fator produtivo. Essa dependência da política econômica pode ser “uma estratégia pertinente não somente à política econômica, mas também e, quem sabe, principalmente, à política social” (DRAIBE, 2007, p. 175), por carecer de uma maior integração com a primeira

para operar seu próprio desenvolvimento.

A unificação das políticas sociais nas estratégias regionais exige, dessa forma, um processo unificador/igualador das políticas como um todo. Mas, estaríamos sendo ambiciosos se comparássemos o MERCOSUL com outros blocos que tem consistência supranacional, por exemplo. Em termos educacionais, a unificação faz menção à harmonização das estratégias e propostas em nível regional para propiciar integração educacional, entretanto, o que se percebe é a efetivação de ações pontuais, mínimas em relação às propostas apresentadas.

Então, a promoção de uma cidadania regional fica comprometida na medida em que se tem uma maximização em termos de conteúdo⁸⁰ e uma minimização em relação a instituições que venham viabilizar/efetivar tal teor. Como explicita Draibe (2007, p. 06),

o MERCOSUL opera com uma estratégia maximalista da dimensão social, referida aos objetivos de integração, mas ao mesmo tempo, com uma estratégia minimalista de políticas sociais, uma vez que abdica de trazer para o campo da integração social o debate e a proposição de modelos de desenvolvimento econômico e social que pudessem sustentar, mais adequadamente, um efetivo processo de constituição de uma cidadania social nova e coesa.

Mesmo que as forças hegemônicas da economia global soprem na direção contrária, existem razões não só sociais, mas também econômicas de se criar alternativas de desenvolvimento que sejam, ao mesmo tempo, “economicamente dinâmicos, politicamente democráticos e socialmente inclusivos” (DRAIBE, 2007, p. 182). Trata-se de buscar, diante disso, uma nova articulação entre política econômica e política social – diferente da presenciada nos tempos atuais – que

⁸⁰ Como se pode perceber, muito se aponta para a unificação de políticas sociais.

venha a constituir um modelo de desenvolvimento social com efetiva superação das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais.

Embora se possa asseverar a ampliação dos debates no MERCOSUL em relação aos temas sociais e dentre eles a educação, concordamos com Gambina & Estay (2007, p. 232) que essa forma de integração está assentada no pilar “democracia e economia de mercado”, o que justifica as propostas educacionais conforme abordamos neste trabalho. Este cenário tem provocado discussões acerca da possibilidade de articular desenvolvimento econômico com ampla participação popular na tomada de decisões tanto no âmbito das relações entre Estados-Nacionais envolvidos e outras dimensões necessárias para construir uma integração regional alternativa. E isso requer a articulação de lutas locais, nacionais e supranacionais “junto com uma batalha que não separe o político do social, e muito menos a economia da política e da sociedade” (GAMBINA & ESTAY, 2007, p. 242).

A educação, em sentido estrito, deve ampliar e aprofundar a formação integral das pessoas para o exercício profissional, para uma formação humanista, mas também para reflexão crítica e a participação na construção de um projeto societário com justiça, democracia e igualdade. Nesse sentido, a educação não se reduz como escreveu Gramsci (apud NOSELLA, 1992, p. 898) a “uma encubadeira de pequenos monstros mesquinhos instruídos para um ofício, sem idéias gerais, sem cultura geral, sem alma, possuidores apenas de um olhar infalível e de uma mão firme”. Em outros termos: a educação não se restringe apenas à preparação para o domínio dos conhecimentos requeridos pelas novas tecnologias, mas também deve propiciar uma compreensão crítica da sociedade.

4 A MODO CONCLUSIVO: O PROCESSO CONTRADITÓRIO DA EDUCAÇÃO NO MERCOSUL

A possibilidade de que a educação assuma a função política de arma crítica existe porque a reprodução das relações sociais de produção não é mera repetição das mesmas, nem mesmo uma reprodução reiterativa, mas uma reprodução ampliada, que leva consigo as contradições existentes na sociedade (CURY, 1985).

A constituição do MERCOSUL, conforme evidenciado, não está livre de conflitos e crises. As limitações tanto de ordem econômica quanto social⁸¹ fragilizam a consecução do bloco como modalidade alternativa ao enfrentamento da internacionalização do capital. Quiçá, o que tem dado sustentação são os esforços empreendidos nas áreas de seus interesses imediatos, com proeminência a aspectos aduaneiros e comerciais.

A institucionalidade do bloco, até o momento, tem dirigido suas estratégias à consolidação do mercado interno para assim, caminhar na busca da integração econômica. Mas pouco se tem avançado nestas propostas. Na verdade, há um déficit no que tange à consecução de um mercado comum, dada a debilidade do bloco em resolver impasses internos, como o controle da política econômica em seus desequilíbrios, e externos, como a simetria das estratégias de desenvolvimento dos países envolvidos (NOGUEIRA, V. M. R., 2008).

Esta atonia econômica tende a denotar um hiato em relação à esfera social. Esse aspecto fica ainda mais explícito se analisarmos a “tardia” incorporação de mecanismos sociais no bloco, o que ocorre em 1994 quando adquire personalidade jurídica. Na sua constituição, três anos antes, os propósitos de integração social

⁸¹ Não se pode esquivar de mencionar a ordem política e cultural.

aparecem de forma tênue, tendo em vista a evidência explícita de aspectos unicamente comerciais e de desenvolvimento econômico como fins últimos. O adensamento institucional (da área social), em ritmo nitidamente inferior aos setores comercial e aduaneiro, buscou responder às pressões dos segmentos da sociedade civil e às determinações dos organismos internacionais; no entanto, a institucionalização de determinadas temáticas sociais não reflete em práticas compatíveis.

Com efeito, evidenciam-se aceções e resultados de caráter pontual e restrito à área educacional, como pode ser evidenciado na concepção de educação dos organismos internacionais e do MERCOSUL. A literatura vem demarcando que os processos educativos têm vinculação unilateral com o desenvolvimento econômico, tendo em vista que a formação é direcionada estrategicamente ao “suprimento” das demandas do mercado e a adequação de profissionais à competitividade mundial.

Nesta linha, a abordagem dos organismos internacionais reitera o princípio de oportunidade justa de John Rawls e Amartya Sen, tendo em vista que ao possibilitar níveis mínimos de escolaridade, no caso à educação básica, as pessoas teriam oportunidades iguais de acesso ao mercado de trabalho. Defendem, portanto, que as políticas pontuais designam oportunidades iguais a todas as pessoas e não elencam privilégios particulares ou vantagens individuais. A centralidade na equidade aqui defendida, não se refere à superação das desigualdades, mas sim a sua redução como forma de não comprometer a dinâmica da economia globalizada.

As políticas voltadas ao social referem, diante disso, a capacidade de complementar os acertos da economia com vistas ao seu desenvolvimento, no sentido de diminuir os processos de “delinqüência” que o afetam. A integração, aludida pelo discurso de coesão social, torna-se resultado da inserção nas dinâmicas da economia mundializada, visando políticas que contribuam ao padrão contemporâneo de desenvolvimento (BOCAYUVA, 2007).

No MERCOSUL, os documentos públicos oficiais demonstram, na lógica dos organismos internacionais, que a educação tem caráter estratégico, na medida em que possibilita formação necessária para o trabalho e, consecutivamente, permite acelerar o processo de integração da região. As diretrizes educacionais, neste sentido, demarcam envergadura para o mercado, pois consideram que a melhoria dos fatores de produção e a geração de riquezas têm vínculo estrito com a formação educacional.

Esta visão tem a contribuição da Teoria de Capital Humano. Utilizada pela primeira vez na década de 1960, a Teoria do Capital Humano, de Theodore W. Schultz, passou a ser empregada, também, por autores no campo educacional. Na educação, ela credita as possibilidades de desenvolvimento a partir da elevação de capital humano, pois aponta que os países que possuem alto nível educacional e investem em áreas tecnológicas, ganham competitividade em relação aos demais países. A verdade, é que

a idéia de capital humano criou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação, o que acabou por iludir seus reais objetivos. Sob a predominância desta visão tecnicista, passou-se a difundir a idéia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento do indivíduo que, ao educar-se,

estaria “valorizando” a si próprio, na mesma lógica em que se valoriza o capital. Além disso, legitimou a idéia de que os investimentos em educação seriam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento.

À luz da teoria de Schultz, pode-se apontar que a educação seria um meio de desenvolvimento econômico. Na área educacional, como lhe é característico, a teoria do capital humano identifica as possibilidades de crescimento sócio-econômico, no atual contexto internacional, à capacitação tecnológica que, por sua vez, depende de educação e formação profissional adequadas (SALES, *et al*, 2007, p. 05).

Espera-se da educação, de fato, níveis de atualização e conhecimentos reais que capacitem para atender às exigências das *novas* tecnologias aplicadas aos processos produtivos (CIAVATTA, 2008). Assim sendo, a educação qualifica para o setor produtivo, para o mercado, para o propósito último elencado nos preâmbulos do Tratado de Assunção: para o desenvolvimento econômico.

Além de evidenciar esta concepção de educação – voltada ao desenvolvimento econômico – a pesquisa propiciou identificar que as propostas e estratégias traçadas no marco dos Planos, ao estarem articuladas com esta concepção elencada, encontram-se um tanto fragilizadas, pois percebem-se poucas ações expressivas no campo educacional. Neste contexto podem ser evidenciadas:

- Intercâmbio entre alunos, docentes e pesquisadores: a interação demarca ponto importante da globalização e da integração regional, porque possibilita troca de saberes e a ampliação do conhecimento em diversas áreas;

- Universidade do MERCOSUL: além de constituir um projeto de integração dos países latino-americanos e, em especial, participantes do MERCOSUL, institui um marco para o desenvolvimento da região por meio do intercâmbio de conhecimentos;

- Ensino dos idiomas oficiais do MERCOSUL: o projeto reforça a integração em cidade fronteiriças, com ênfase no ensino em língua estrangeira e não de língua

estrangeira. Participam deste projeto, segundo dados do Ministério da Educação e da Cultura – MEC (Brasil) – 15 escolas em cidades-gêmeas na fronteira Brasil-Argentina; 8 são brasileiras e 7, argentinas⁸².

- adequação dos currículos de História e Geografia: o ajuste, destinado a incentivar o estudo de História e Geografia nas linhas de fronteiras, ainda se revela tímido. Pouco significativa, a proposta demanda conteúdos mínimos a serem adotados pelos quatro países iniciais para a democratização de informações sobre o MERCOSUL (GADOTTI, 2004);

- constituição do sistema de informações: a criação do SIC demonstra quão é necessária a democratização de informações, no sentido de evidenciar dados para orientar a construção de propostas e estratégias ao SEM que sejam condizentes com a especificidade dos sistemas educacionais da região.

Pode-se dar destaque, também, às estratégias educacionais voltadas à minimização da pobreza, tendo em vista que a abordagem dos organismos internacionais, no século XXI, tem em cena não apenas a educação básica, mas a redução da pobreza e da desigualdade social, conforme as Metas do Milênio. Mesmo não sendo significativas as preocupações direcionadas a este campo no âmbito do MERCOSUL, sendo hegemônico o comercial, esta preocupação, timidamente, começa a sinalizar espaço no campo educacional, no sentido de fortalecer o processo de integração econômica – e de certa forma social – do bloco.

⁸² As escolas estão localizadas em:

Uruguaina/Brasil (1) X em Paso de los Libres/Argentina (1);
São Borja/Brasil (2) X em Santo Tomé/Argentina (2);
Itaqui/Brasil (2) X Alvear (1) e La Cruz/Argentina (1);
Dionísio Cerqueira/Brasil (1) X Bernardo de Irigoyen/Argentina (1);
Foz do Iguazu/Brasil (2) X Puerto Iguazu/Argentina (1).

No entanto, não podemos deixar de inferir que a produção capitalista tem uma lógica própria, distinta da lógica da educação. Há, pois, na verdade, uma contradição entre a lógica da produção capitalista, que tem em seu bojo a exploração do trabalho, o aumento da produtividade, dos lucros, a competitividade, a mercantilização da produção humana, e a educacional, que tem a função de formar o ser humano com vistas à emancipação, à socialização do conhecimento, a humanização, à defesa dos direitos de cidadania (CIAVATTA, 2005).

Se a educação, no contexto do MERCOSUL, está “interligada” à atual forma de sociabilidade e tem nela seus imperativos, temos de entender que a real função social da educação vem perpassada de concepções conflitantes e antagônicas. Nestes termos, a educação no MERCOSUL é permeada por um processo contraditório, pois enquanto as diretrizes educacionais do MERCOSUL apontam à formação de recursos humanos voltados para o mercado⁸³, a função social da educação, da forma com que a concebemos, prospecta uma educação libertária, capaz de possibilitar ao trabalhador a apropriação de conhecimentos indispensáveis para seu trabalho e, em consonância, a aquisição de subsídios críticos para refletir acerca da construção de uma formação social que compreenda os indivíduos como seres humanos possuidores dos instrumentos de seu trabalho, numa organização associada que satisfaça às necessidades de todos em um processo de produção e distribuição da riqueza que obedeça à capacidade redistributiva. Na verdade, uma sociabilidade onde os homens sejam sujeitos de sua própria história. Isso seria, para Tonet (2007), caminhar na *direção certa*⁸⁴, pois, como aponta o autor (2007, p. 35), “é melhor fazer pouco na direção certa, do que muito na direção errada”. A

⁸³ Nesta, a educação é manipuladora, “considera o educando como puro receptor e consumidor de idéias e valores” (GADOTTI, 2004, p. 21).

⁸⁴ Grifo nosso.

contribuição dessa educação, neste sentido,

é de trazer um olhar crítico sobre a sociedade capitalista, analisando-a como um sistema de classes, na busca de fomentar uma consciência acerca do papel político e econômico que a maioria da população exerce nesta sociedade. Isso corresponde a uma compreensão em que não se distingue teoria e prática, Educação e sociedade, e que, considera perfeitamente factível estabelecer uma relação entre a situação objetiva dos segmentos oprimidos da população, e a consciência sobre as necessidades e sobre as tarefas futuras da classe trabalhadora (GUZZO & EUZEBIOS FILLHO, 2005, s.n).

A educação, por esta via, contém uma perspectiva emancipadora, que contribui para formar pessoas com visão ampla, ou seja, não apenas para formar indivíduos ou pequenos grupos, mas a coletividade inteira. Ou, no sentido que nos orienta Gramsci, uma escola “desinteressada”, o que significa desvincular a educação e a cultura da civilização capitalista e buscar, a partir delas, a consciência unitária dos trabalhadores (NOSELLA, 1992). Neste sentido, a educação emancipadora “considera o educando como sujeito da sua própria educação (auto-formação), como autor e criador. Ela não visa à acomodação do sujeito à sociedade, visa à sua transformação permanente, à constante busca de ‘ser mais’” (GADOTTI, 2004, p. 21).

Só assim, no seio de uma sociabilidade diferente da atual – em gênero e grau – que poderíamos perseguir uma formação humana integral, evidenciada pelo acesso universal e pela qualidade educacional⁸⁵. Desta forma, excederíamos as meras falácias reproduzidas no âmbito da integração regional (do MERCOSUL) com interesses econômicos e fins reprodutivos de sua lógica. Nas palavras de Ciavatta (2008, p. 91),

⁸⁵ Não se afirma aqui que a qualidade não pode ser atingida na atual forma de sociabilidade. Trata-se de entender que os princípios de integralidade e qualidade são mais condizentes com a proposta de sociedade coletiva.

a formação integrada [...] tem, teórica e metodologicamente, potencial para superar a prática unilateral e alienadora da produtividade capitalista na formação do cidadão. Significa unir o trabalho intelectual ao trabalho manual; ampliar a visão restrita do trabalho simples aos seus fundamentos científico-tecnológicos e histórico-sociais; construir uma base para a superação da divisão e da hierarquia das classes sociais exacerbada na sociedade [...]; reafirmar a necessidade de regulação do trabalho, de melhores condições de vida [...]. Esses são aspectos constitutivos de um projeto de formação integrada que sinalizam à possibilidade de emancipação dos trabalhadores rumo a uma vida digna e humanizada.

Esta perspectiva de educação, como escreve Gramsci (2000, p. 49), leva a notar “que antes do operário existe o homem, que não deve ser impedido de percorrer os mais amplos horizontes do espírito, subjugado à máquina”. A educação, neste sentido, apresenta-se como um ato de libertação, como um espaço de aprofundamento cultural e de fortalecimento de uma nova concepção da vida e do homem que superem os interesses práticos e imediatos. O que deve predominar, para Gramsci (2000, p. 49), “é a escola formativa, imediatamente desinteressada”.

A educação, como mediadora da emancipação humana, busca articular, com ações de base, atividades educativas de caráter emancipador/revolucionário que venham a orientar o trabalho numa gênese radicalmente crítica⁸⁶, vinculada aos interesses da população. Estas ações, direcionadas para além do interesse do capital nas diretrizes educacionais, são práticas viáveis no bojo desta sociedade e indispensáveis para almejarmos outra organização social, emancipada. Parece pouco, menciona Tonet (2007). Mas complementa: é válido examinarmos de perto suas possibilidades; daí perceberemos que a qualidade e a quantidade destas atividades educativas são enormes.

No marco do bloco em cena, fundado no capitalismo, não se coloca no

⁸⁶ Aponta Tonet (2007, p. 53) que esta formação deve ser “radicalmente crítica e não apenas crítica”.

horizonte outra perspectiva de educação. As limitações de ordem conceitual, de integração educacional e de efetivação das propostas, no entanto, permitem analisar que antes de se articular educação e desenvolvimento, preparando para o domínio dos conhecimentos exigidos pelo padrão científico-tecnológico, numa lógica perversa e numa ótica unilateral/restritiva, devem-se criar mecanismos que possibilitem resgatar a função social crítica e emancipadora da educação, propiciando a compreensão crítica da totalidade e das relações sociais. A educação, neste sentido, se “vê diante de uma encruzilhada” (TONET, 2007, p. 23) e de um processo contraditório.

REFERÊNCIAS

ADELANTANDO, J. **Limites y oportunidades de las politicas sociales focalizadas para el desarrollo de la democracia en America Latina**. Barcelona, 2008. Texto digit.

AGUERRE, María Julia; BALBIS, Jorge; SARACHU, Juan José. **A Sociedade Civil no MERCOSUL**: guia de atores. Montevidéo: Centro de Participação Popular, 2004.

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p.41-74.

BARROS, Maria Obirene Freires. **As desigualdades sociais sob a correção da justiça como eqüidade, segundo Rawls**. [s.l.,s.n.]. Disponível em: <<http://www.cepep.com.br/geppes/trabalhos/MariaObireneFreireBarros.doc>>. Acesso em 10 de set. de 2008.

BEHRING, Elaine. O Serviço Social e o MERCOSUL. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, N. 79, Ano XXIV, p.173-196, setembro de 2004.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. **Coesão social: um novo remédio ou a falsa consciência da desigualdade?** 2007. Disponível em: <http://www.direitos.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4053>. Acesso em 25 de out. de 2008.

BRASIL. **Projeto de Lei que dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, e dá outras providências**. 2008. Documento recebido por email. 15 de set. de 2008.

BRUNNER, José Joaquim. Globalização e o futuro da educação: tendências, desafios, estratégias. In: **Educação na América Latina**. Brasília: UNESCO, OREALC, 2002, p.13-56.

CAMPBELL, Jorge; ROZEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. O MERCOSUL na década de 1990: da abertura à globalização. In: CAMPEBELL, Jorge (org). **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p.99-180.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber**. Brasília, UNESCO, 2002.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, N. 114, 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br>>. Acesso em 25 de jul. de 2008.

CATANI, Afrânio Mendes. **América Latina: impasses e alternativas**. São Paulo, Humanistas, 2000.

CEPAL. La Declaración del Milenio. In: **Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe**. [s.l.], 2005a. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em 10 de ag. de 2008.

_____. La educación como eje del desarrollo humano. In: **Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe**. [s.l.], 2005b. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/21541/P21541.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em 10 de ag. de 2008.

_____. **Anuário Estatístico da América Latina e do Caribe**. [s.l.], 2007. Disponível em <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32598/LCG2356B_1.pdf>. Acesso em 01 de dez. de 2007.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Fingi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CIAVATTA, Maria. A formação integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória. In: FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M; RAMOS, M. (orgs). **Ensino médio integrado: concepção e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Dilemas do cidadão produtivo no trabalho e na educação. In: BEHRING, Elaine; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UFRJ, 2008, p. 77-95.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 75-124.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A visão estratégica brasileira do processo de integração. In: CAMPEBELL, Jorge (org). **MERCOSUL: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000, p.183-217.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, 2007, vol.23, ISSN 0102-311X. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001400007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 09 de set. de 2008.

FERNANDES, Florestan. Padrões de dominação externa na América Latina. In: BARSOTTI, Paulo; PERICÁS, Bernardo. **América Latina: história, idéias e revolução**. 2. ed. São Paulo: Xamã/NET, 1999, p.95-112.

FIORI, José Luiz. **O poder global e a nova política das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FONTES, Eliane. **Integração Regional (ALADI, MERCOSUL e relacionamento externo do MERCOSUL)**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.somosmercosur.org/files/APOSTILA.INTEGRACAO.ALADI_.MERCOSUL.ElianeFontes.pdf>. Acesso em 14 de jan. de 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capital real**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

GADOTTI, Moacir. **O MERCOSUL Educacional e os desafios do século XXI**. [s.l.], 2004. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Perspectivas_atuais_da_Educação/Mercosul_Educacional_2004.pdf>. Acesso em 25 de fev. de 2008.

GAMBINA, Júlio; ESTAY, Jaime. **Hacia donde va El sistema mundial?** Buenos Aires: Clacso, 2007.

GÓMEZ, José Maria. Globalização da política: mitos, realidades e dilemas. In: GENTILI, Pablo (org). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CACLO, 2000a.

_____. Globalização, Estado-Nação e Cidadania. In: **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: LLP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000b.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Vol. 2, 2000.

GUIMARÃES, Luisa. **Integração Econômica Regional e Políticas de Saúde: União Européia e MERCOSUL**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2007, Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública.

GUZZO, Raquel Souza Lobo; EUZEBIOS FILHO, Antonio. Desigualdade social e sistema educacional brasileiro: a urgência da educação emancipadora. **Escritos educacionais**, 2005, vol.4, nº2, p.39-48. Disponível em: <http://pepsic.bvs-psi.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-98432005000200005&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 1677-9843. Acesso em 25 de ago. de 2008.

HANEFELD, Alexandro Oto. Capital humano e mercado de trabalho: contribuições no contexto da globalização. **Estudo & Debate**. Lajeado, RS: UNIVATES, Vol.11, N. 2, p. 17-31, 1994.

HUSSON, Michel. **Miséria do capital: uma crítica ao neoliberalismo**. Lisboa: Terramar, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Banco de dados**. Brasília, [s.n]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/paisesat/main.php>>. Acesso em 02 de jun. de 2008.

KATZ, Cláudio. **El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA**. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg, 2006.

KRAWCZYK, Nora R.; VIEIRA, Vera Lúcia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional na América Latina. In: BORON, Atílio et al. **América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.

KRUPPA, Sônia Maria Portella. **O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90**. São Paulo: FEUSP, [s.n]. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/24/T0511651397173.doc>>. Acesso em 10 de agosto de 2008.

LAREDO, Iris Mabel. Educación y cooperación para la Integración Regional. In: MOROSINI, Marília Costa. **MERCOSUL/MERCOSUR: políticas e ações universitárias**. Campinas, SP: Autores Associados; Porto Alegre, RS: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998, p.235-251.

LIGUORI, Guido. **Roteiros para Gramsci**. Tradução de Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

LOPES, J. R. B. **Novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira**. Textos para discussão N. 358. Brasília, IPEA, 1994, parte II.

LO VUOLO, Rubén M. **Alternativas la economía como cuestión social**. Buenos Aires: Altamira, 2000.

MARCHESI, Álvaro. Mudanças sociais e mudanças educacionais na América Latina. In: **Educação na América Latina**. Brasília: UNESCO, OREALC, 2002, p. 97-112.

MARI, César Luiz de. **Sociedade do Conhecimento e Educação Superior na década de 90: síndrome do Rei Midas**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005, Projeto da Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação.

MARINI, Rui Mauro. **Dialética da dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Assunção, 1991a. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb>>. Acesso em 22 de out. de 2007.

_____. **Protocolo de Intenções**. Brasília, 1991b. Disponível em: <<http://www.sic.inep.gov.br>>. Acesso em 22 de out. de 2007.

_____. **Iª Reunião de Ministros da Educação dos Países-Membros do MERCOSUL**. Brasília, 1991c. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/06/2mercosu/merco09.htm>>. Acesso em 26 de jun. de 2008.

_____. **Protocolo de Ouro Preto**. Ouro Preto, 1994. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb>>. Acesso em 22 de out. de 2007.

_____. **MERCOSUL 2000**. Buenos Aires, 1996. Disponível em: <<http://www.sic.inep.gov.br>>. Acesso em 26 de jun. de 2008.

_____. **Plano Trienal de Educação**. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.sic.inep.gov.br>>. Acesso em 22 de out. de 2007.

_____. **Plano Estratégico do Setor Educacional do MERCOSUL**. Assunção, 2001. Disponível em: <<http://www.sic.inep.gov.br>>. Acesso em 22 de out. de 2007.

_____. **Decisão CMC Nº 33/04**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_033_04_Fundo%20Setor%20Educativo_Ata_02_04.PDF>. Acesso em 26 de jun. de 2008.

_____. **Projeto Escolas de Fronteira**: modelo de ensino comum em escolas de zona de fronteira, a partir do desenvolvimento de um programa para a educação intercultural, com ênfase do português e do espanhol. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mercosul.inep.gov.br>>. Acesso em 20 de nov. de 2007.

_____. **Plano do Setor educativo do MERCOSUL 2006-2010**. Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.sic.inep.gov.br>>. Acesso em 22 de out. de 2007.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma

análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, N. 50, Ano XVI, p.87-132, abril de 1996.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 1994.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O desenvolvimento exigente. **O Estado de S. Paulo**, 28 de junho de 2008, p. A2.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Direitos e cidadania nos processo de integração regional: o caso do MERCOSUL. In: BOSCHETTI, I., *et al* (orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

NOSELLA, Paolo. **A escola de Gramsci**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1992.

PAIVA, Beatriz Augusto de; OURIQUES, Nildo Domingos. Uma perspectiva latino-americana para as políticas sociais: quão distante está o horizonte? **Revista katálysis**, Florianópolis: UFSC, Vol. 9, N. 2, p. 166-175, jul./dez. 2006.

PILETTI, Nelson; PRAXEDES, Walter. MERCOSUL, competitividade e educação. **Estudos Avançados**, São Paulo, Vol.12, N. 34, set./dez. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 16 de nov. de 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Investindo no desenvolvimento: um plano estratégico para atingir os objetivos de Desenvolvimento do Milênio – uma visão geral**. Nova Iorque, 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/milenio/arquivos/ResumodoProjeto.pdf>>. Acesso em 10 de ago. de 2008.

REIS, Marilise Martins dos. **A universidade pública em crise: dilemas e desafios frente à globalização e ao MERCOSUL**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2001, Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas.

ROSSI, Wagner Gonçalves. **Capitalismo e educação: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista**. 2. ed. São Paulo: Moraes, 1980, p. 35-84.

SALES, John Max Santos, *et al.* Educação no MERCOSUL: análises e perspectivas. In: QUEIROZ, Maria Madalena (coord.). Estado e Políticas de Educação Superior no MERCOSUL: análises e perspectivas. **VI Encontro Internacional do FOMERCO (Fórum Universitário do MERCOSUL): os novos rumos do MERCOSUL.** Aracaju/SE: FORMECO, 2007. CD-ROM.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos de globalização. In: **A globalização e as ciências sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. **As teorias da integração e o MERCOSUL:** estratégias. Florianópolis: UFSC, 1997, p. 175-212.

SETOR EDUCATIVO DO MERCOSUL. **Estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do MERCOSUL (1996-2000).** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

_____. **Indicadores do Sistema Educativo do MERCOSUL - 2004.** [s.l.:s.n.]. Disponível em: <<http://www.sic.inep.gov.br>>. Acesso em 10 de out. de 2007.

SILVA, Camila Croso; AZZI, Diego, BOCK, Renato. A concepção do Banco Mundial sobre desenvolvimento e educação. In: HADDAD, Sérgio (org). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais.** São Paulo, Cortez, 2008, p. 17-28.

SIMIONATTO, Ivete. **A participação democrática no âmbito do MERCOSUL.** In: Seminário Internacional Políticas Públicas, Derechos y Trabajo Social en el MERCOSUR: 8-10 de agosto de 2007, Córdoba.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, N. 66, Ano XXII, p.145-164, julho de 2001.

SOARES, Cláudia P. Carvalho Baena. Mercosul Educacional: ações do governo. In: MOROSINI, Marília Costa. **MERCOSUL/MERCOSUR: políticas e ações universitárias.** Campinas, SP: Autores Associados; Porto Alegre, RS: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998, p. 110-129.

SOARES, Maria Clara Couto . Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p.15-40.

STRANGE, Susan. **La retirada del Estado**. Barcelona: Icaria Editorial, 2003.

TONET, Ivo. **Educação contra o capital**. Maceió: EDUFAL, 2007.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p.125-194.

VAZ, Faustino. **A teoria da justiça para John Rawls**. [s.l.], 2006. Disponível em: <http://criticanarede.com/pol_justica.html>. Acesso em 10 de set. de 2008.

VIEIRA, Liszt. Os (des) caminhos da globalização. In: **Cidadania e Globalização**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

ANEXOS

ANEXO A

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio com suas respectivas metas

Objetivo 1. Acabar com a fome e a miséria

Meta 1. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar norte-americano por dia.

Meta 2. Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre com a fome.

Objetivo 2. Educação básica de qualidade para todos

Meta 3. Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.

Objetivo 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher

Meta 4. Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015.

Objetivo 4. Reduzir a mortalidade infantil

Meta 5. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.

Objetivo 5. Melhorar a saúde da gestante

Meta 6. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.

Objetivo 6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças

Meta 7. Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência. atual.

Meta 8. Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.

Objetivo 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente

Meta 9. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a atual tendência para a perda de recursos ambientais.

Meta 10. Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável segura.

Meta 11. Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

Objetivo 8. Todo o Mundo Trabalhando pelo Desenvolvimento

Meta 12. Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro multilateral, aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório.

Meta 13. Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos.

Meta 14. Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Meta 15. Tratar globalmente o problema da dívida dos países mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.

Meta 16. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam aos jovens obter um trabalho digno e produtivo.

Meta 17. Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em vias de desenvolvimento.

Meta 18. Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

ANEXO B

Descrição dos sistemas educacionais dos Países-Membros do MERCOSUL de acordo com a síntese utilizada pelo SEM⁸⁷**1. Argentina**

O sistema educacional argentino, tradicionalmente de gestão centralizada e organizado em quatro níveis de ensino, experimenta um processo de grande transformação nos últimos anos. A promulgação das leis de transferência dos sistemas educacionais às províncias (1992), Federal de Educação (1993) e de Educação Superior (1995), constituem parte do marco legal desse processo. A primeira lei transfere as escolas ainda dependentes do governo nacional às províncias; a segunda estabelece as linhas básicas da organização da educação inicial, primária e secundária; e a terceira contém as linhas gerais da organização do terceiro nível, universitário e não universitário.

Os objetivos centrais dessa transformação são a melhoria da qualidade de educação e a obtenção de maior equidade por meio do incremento da escolaridade dos setores desfavorecidos. Efetivamente, a lei Federal de Educação de 1993 estendeu a educação obrigatória para dez anos (antes eram só sete anos), visto que, enquanto antes a obrigatoriedade escolar restringia-se só ao nível de ensino primário, atualmente abarca o último ano do nível inicial e os nove anos da Educação Geral Básica.

A estrutura do sistema educacional atual compõe-se de quatro níveis de ensino: Inicial, Educação Geral Básica, Educação Polimodal e Educação Superior. A Educação Inicial ocupa-se da educação das crianças de três a cinco anos de idade e é obrigatório apenas este último ano.

A Educação Geral Básica, por sua vez, compreende três ciclos de três anos cada, com características curriculares, pedagógicas e organizacionais

⁸⁷ Os dados que seguem foram extraídos literalmente da síntese apresentada nos Indicadores Estatísticos do Sistema Educativo do MERCOSUL do ano de 2004, disponível em <<http://www.sic.inep.gov.br>>. Acesso em 10 de outubro de 2007.

definidas. Ocupa-se do ensino de crianças e adolescentes entre seis e quatorze anos de idade.

A Educação Polimodal é de três anos e abarca a educação de jovens de quinze a dezessete anos. Inclui dois tipos de formação (geral e orientada) que se traduzem, respectivamente, em ensino de conteúdos orientados a diferentes áreas do conhecimento e do exercício social e produtivo que dá lugar a cinco modalidades: ciências naturais; economia e gestão das organizações; humanidades e ciências sociais; produção de bens e serviços; e comunicação, artes e desenho.

A Educação Superior é a educação pós-secundária propriamente dita, conduzida por instituições que abrangem educação universitária e não universitária por meio de carreiras que duram cinco ou seis anos, no caso das primeiras, e três ou quatro anos, no caso das segundas.

2. Brasil⁸⁸

O desenvolvimento recente do sistema educacional brasileiro está inserido no processo de consolidação democrática, marcado por um novo arranjo institucional que se caracteriza pelo elevado grau de autonomia dos três níveis de governo e pela descentralização das políticas educacionais. A Constituição Federal de 1988, com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, instituída pela lei nº 9394, de 1996, são as leis maiores que regulamentam o atual sistema educacional brasileiro.

A atual estrutura do sistema educacional regular compreende a Educação Básica – formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – e a Educação Superior. De acordo com a legislação vigente, compete aos municípios atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil e aos Estados e o Distrito federal, no Ensino Fundamental e Médio. O governo federal, por sua vez, exerce, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos

⁸⁸ Algumas alterações ocorreram na legislação acerca da política educacional do Brasil; entretanto, não foram aqui referenciadas tendo em vista que o objetivo foi mencionar literalmente a caracterização utilizada pelo SEM.

Municípios. Além disso, cabe ao governo federal organizar o sistema de Educação Superior.

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida, em creches, para crianças de até três anos de idade e, em pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos. O Ensino Fundamental, com duração mínima de oito anos⁸⁹, é obrigatório e gratuito na escola pública, cabendo ao Poder Público garantir sua oferta para todos, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. Segundo a LDB, é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores neste nível de ensino. O Ensino Médio, etapa final da Educação Básica, tem duração mínima de três anos e atende à formação geral do educando, podendo incluir programas de preparação geral para o trabalho e, facultativamente, à habilitação profissional. A Emenda Constitucional nº 14 prevê sua progressiva universalização.

Além do ensino regular, integram a educação formal: a Educação Especial, para os portadores de necessidades especiais; a Educação de Jovens e Adultos (EJA), destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e Médio na idade apropriada; a Educação Profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, às ciências e a tecnologia, com o objetivo de conduzir ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. O ensino de nível técnico é ministrado de forma independente do Ensino Médio regular. Este, entretanto, é requisito para a obtenção do diploma de técnico.

A Educação Superior abrange os cursos de graduação nas diferentes áreas profissionais, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processos seletivos. Também faz parte desse nível de ensino a pós-graduação, que compreende programas de mestrado e doutorado e cursos de especialização. Uma inovação prevista na nova LDB é a criação de cursos seqüenciais por campo do saber, de diferentes níveis de abrangência, que serão abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de Ensino Superior.

⁸⁹ Legislação recente amplia para nove anos mínimos.

3. Paraguai

A educação no Paraguai passou por diversas transformações e reformas. O sistema educacional vigente iniciou-se a partir de 1994, com a implementação da Reforma Educacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade e da adequação da educação, garantindo igualdade de oportunidades para todos.

A educação paraguaia tem como marco legal a Constituição Nacional e a Lei Geral de Educação. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) governa, organiza e administra o sistema educativo nacional, em coordenação com os governos departamentais

O sistema educacional paraguaio inclui a Educação de Regime Geral (formal, não formal e informal), a Educação de Regime Especial e outras modalidades de atenção educacional. A educação formal estrutura-se em três níveis: o primeiro compreende a Educação Inicial e a Educação Escolar Básica; o segundo, a Educação Média; e o terceiro nível, a Educação Superior. O sistema Educativo Nacional inclui, também, a Educação Permanente de Jovens e Adultos.

A Educação Inicial não é obrigatória e compreende: jardim maternal (zero a dois anos), jardim de infância (três a quatro anos) e pré-escolar, para crianças de cinco anos. Desenvolve-se em modalidades escolarizada e não escolarizada.

A Educação Escolar Básica é obrigatória e gratuita, por lei, nas escolas de gestão oficial. Compreende nove séries em três ciclos de três anos de duração cada: o primeiro ciclo (1ª a 3ª séries), segundo ciclo (4ª a 6ª séries) e terceiro ciclo (7ª a 9ª séries).

A Educação Média tem a duração de três anos e conta com um só ciclo, com três cursos. Existem as seguintes modalidades: Bacharelado Científico (com ênfase em Letras e Artes; em Ciências Sociais; e em Ciências Básicas e Tecnologia) e Bacharelado Técnico (industrial, serviços e agropecuário).

A Educação Superior desenvolve-se em universidades, institutos superiores e outras instituições de formação profissional de terceiro nível, IFD (Institutos de Formação Docente) e institutos técnicos. Inclui graus universitários e não universitários. As universidades públicas e privadas e as instituições superiores

de ensino são parte do sistema educacional e têm autonomia de gestão.

A Educação Permanente reúne todos os elementos e experiências adquiridas e desenvolvidas cotidianamente em nível individual e coletivo; pretende fortalecer o processo educativo ligado ao mundo laboral e social, a auto-estima e a capacidade de gestão social e produtiva das pessoas. Por outra parte, a Educação Permanente se encarrega de oferecer educação às pessoas excepcionais que tem algum tipo de dificuldade que as impede de se integrar plenamente ao sistema educativo e de administrar ações educativas na prevenção de vícios. Inclui a Educação Especial, Alfabetização, Educação de Jovens e Adultos, Educação para o trabalho, Regime Especial de Ensino Médio, Formação Profissional, entre outras.

4. Uruguai

Na República Oriental do Paraguai, a Constituição e as normas legais estabelecem a gratuidade da educação em todos os níveis e a obrigatoriedade de dez anos: Educação Inicial para todas as crianças de cinco anos, seis anos de Educação Primária e três anos de Ciclo Básico da Educação Média. Garante-se aos usuários um amplo serviço gratuito, de qualidade assegurada pelo Estado.

No Sistema Educativo Uruguaio a gratuidade é extensiva ao segundo ciclo de Educação Média e a Educação Superior: Universidades da República, Institutos de Formação Docente, Escolas Militares e Escola Nacional de Polícia.

Os objetivos centrais da atual política educacional, aprovados com a Lei 16.736, de janeiro de 1996, são: a consolidação da equidade social; a dignificação da formação e da função docente; a melhoria da qualidade educacional; o fortalecimento da gestão institucional.

O Sistema Educacional Uruguaio organiza-se em quatro níveis:

- Educação Inicial ou Pré-Escolar: atende à população infantil entre três e cinco anos inclusive, tendo caráter obrigatório para as crianças de cinco anos de idade.

- Educação Primária: atende à população de seis a quatorze anos em

modalidades de educação comum, especial (atende a crianças com capacidades diferentes) e rural. É gratuita e obrigatória.

- Educação Média (ciclo básico e bacharelado): o Ciclo Básico atende à população infantil egressa da Educação Primária, comum a todas as ramificações e de caráter obrigatório. O segundo ciclo, Bacharelado Diversificado e Educação Técnica: o primeiro grau do bacharelado divide-se em três áreas básicas (Biologia, Humanista e Científica), as quais se diversificam em seis opções no segundo e último grau, e constituem requisito para acesso aos estudos terciários ou superiores. A Educação Técnica tem modalidades distintas que se estendem de um a sete anos. Divide-se em quatro setores: agrícola, industrial, artístico artesanal e serviços. A Educação Técnica Profissional, por meio de cursos mais avançados, habilita o ingresso a estudos universitários e de formação docente.

- Educação Terciária ou Superior: este nível divide-se em Terciária Universitária, que compreende a Universidade da República (autônoma e gratuita), assim como as cinco Universidades Privadas, e Terciária não Universitária, que agrega Institutos de Formação de Docentes, Centro de Desenho Industrial na órbita do Ministério da Educação e Cultura, Escola Militar, Escola Naval e Escola Militar de Aeronáutica, na órbita do Ministério da Defesa, Escola Nacional de Polícia, na órbita do Ministério do Interior, e institutos privados.