



## AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DENTRO DO REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO MERCOSULINO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS DOCUMENTOS DAS CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL E DO PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO SOCIAL

*LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DENTRO DEL REGIONALISMO  
POST-HEGEMÓNICO DEL MERCOSUR: ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS  
DE LAS CUMBRES SOCIALES DEL MERCOSUR Y DEL PLAN ESTRATÉGICO  
DE ACCIÓN SOCIAL*

*EDUCATION POLICIES WITHIN THE MERCOSUR'S POST-HEGEMONIC  
REGIONALISM: AN ANALYSIS FROM THE DOCUMENTS OF THE SOCIAL  
SUMMITS OF MERCOSUR AND ITS STRATEGIC SOCIAL ACTION PLAN*

Mariana Rocha Malheiros<sup>1</sup> 

Tereza Maria Spyer Dulci<sup>2</sup> 

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

**Resumo:** A partir da análise das políticas de educação voltadas à integração regional sul-americana, este estudo procura responder se houve avanços dentro do regionalismo pós-hegemônico, em sua dimensão social, que se configurou no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com base nos documentos das Cúpulas Sociais do MERCOSUL (CSM) e do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS). Para tal, além da pesquisa bibliográfica, se analisaram as Declarações e os Documentos de Trabalho das CSM e do PEAS. Conclui-se que houve avanços na participação social para elaboração de propostas de políticas educacionais; contudo, as limitações de institucionalização do bloco impedem a sua execução.

**Palavras-chave:** Regionalismo Pós-Hegemônico; MERCOSUL; CSM; PEAS; Educação.

**RESUMEN:** A partir del análisis de las políticas educativas orientadas a la integración regional sudamericana, este estudio busca responder si hubo avances dentro del regionalismo post-hegemónico, en su dimensión social,

<sup>1</sup> Graduada em Direito. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: [mariana.malheiros.62678@gmail.com](mailto:mariana.malheiros.62678@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em História. Professora do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E-mail: [tereza.spyer@unila.edu.br](mailto:tereza.spyer@unila.edu.br)

que se configuró en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con base en los documentos de las Cumbres Sociales del Mercosur (CSM) y el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS). Para ello, además de la investigación bibliográfica, se analizaron las Declaraciones y los Documentos de Trabajo de las CSM y del PEAS. Se concluye que ha habido avances en la participación social para la elaboración de propuestas de política educativa; sin embargo, las limitaciones de institucionalización del bloque impiden su implementación.

**Palabras clave:** Regionalismo Post-Hegemónico; MERCOSUR; CSM; PEAS; Educación.

**Abstract:** Based on the analysis of education policies aimed at South American regional integration, this study seeks to answer whether or not there were advances within post-hegemonic regionalism, in its social dimension, which was configured in the Southern Common Market (MERCOSUR), based on the documents of the Social Summits of Mercosur (CSM) and the Strategic Social Action Plan for MERCOSUR (PEAS). To this end, in addition to the bibliographical research, there was an analysis of the Declarations and Working Documents of the CSM and the PEAS. We conclude that there have been advances in social participation for the elaboration of educational policy proposals; however, the block's institutionalization limitations prevent its execution.

**Keywords:** Post-Hegemonic Regionalism; MERCOSUR; CSM; PEAS; Education.

---

DOI:[10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186013](https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.186013)

*Recebido em: 20/05/2021  
Aprovado em: 26/12/2021  
Publicado em: 30/12/2021*

## 1 Introdução

Desde o período das independências dos países que foram colônias da Europa Latina na América (principalmente Espanha e Portugal), tem-se discutido, em alguma medida, processos de integração das nações latino-americanas. Ainda que com percalços, ocorreram avanços na efetivação dessa ideia a partir da segunda metade do século XX, especialmente no aspecto econômico, tendo em conta que muitos países da região estiveram marcados pela economia dependente e a instabilidade política (SOUZA, 2012).

Na América do Sul, na década de 1990, a conformação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) permitiu a criação de uma plataforma estratégica que possibilitava a projeção dos países integrantes do bloco, da própria região e do Cone Sul, visando superar o problema histórico do desenvolvimento (PEAS, 2012). A integração na América do Sul é resultado de movimentos que refletem convergências e divergências entre as perspectivas políticas, econômicas, sociais, ambientais, e também a expectativa geopolítica dos países sobre a sua função regional na ordem internacional (ARAÚJO; NEVES, 2021).

Ainda que no momento de criação do bloco o regionalismo aberto não fosse preponderante, com o passar dos anos prevaleceram no MERCOSUL as políticas neoliberais, o que possibilitou o modelo de integração a partir do regionalismo aberto. Caracterizado por pouco aprofundamento institucional dos Estados envolvidos, o regionalismo aberto priorizou a participação dos mercados como principais agentes da integração regional. Por estas características, propunha ampliar a capacidade de competitividade global dos países membros do MERCOSUL, com a liberalização das economias nacionais e a ampliação da atuação dentro do comércio internacional (ONUKI, 2006).

Esse cenário sofreu alterações no início do século XXI, com a ascensão de governos progressistas, fenômeno conhecido como “onda rosa”, que propiciou o avanço do regionalismo pós-hegemônico, trazendo uma nova perspectiva à concepção de soberania ao ultrapassar a própria noção de governos nacionais, reconhecendo a importância de outros atores como representantes políticos, movimentos e organizações sociais (DINIZ; MACIEL, 2016; SILVA, 2010). Nesse tipo de regionalismo, há espaço para o regionalismo social e o regionalismo produtivo, inclusive para a atuação de movimentos e organizações sociais na elaboração de políticas voltadas à educação para a integração e executadas pelos governos que compõem o MERCOSUL (CORRÊA; FEIJÓ, 2019).

A partir desse aspecto, pretende-se, neste artigo, com base na análise de políticas de integração destinadas à área da educação presentes nas

Cúpulas Sociais do MERCOSUL (CSM) e no Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), responder à seguinte questão: dentro do regionalismo pós-hegemônico, as políticas de educação voltadas à promoção de uma identidade e cidadania sul-americana possibilitaram o avanço da dimensão social do MERCOSUL?

Para a realização dessa investigação, como escolha metodológica, nos valem de pesquisa documental e bibliográfica. Com relação à pesquisa documental, analisamos as declarações e documentos de trabalho das CSM, realizadas entre 2006 e 2015 (VAZQUEZ, 2016), pois estas apresentam as demandas de organizações e movimentos sociais que se tornaram atores importantes dos processos de integração no regionalismo pós-hegemônico. Além disso, também analisamos o PEAS. Entendemos que este documento representou um marco para os processos de integração promovidos pelo MERCOSUL, saindo do aspecto exclusivamente econômico e focando em políticas sociais (incluindo a educação) (PEAS, 2012). Vale destacar que a pesquisa documental foi realizada de forma exploratória e qualitativa (RODRIGUES, 2006; ROSA, 2016). Por fim, a pesquisa bibliográfica se pautou no estudo de produções voltadas à integração regional em sua dimensão social e nos desafios do MERCOSUL para sua priorização institucional nos processos de integração dos países que compõem o bloco.

Assim, este artigo se divide em duas partes principais. Primeiro, será apresentada a concepção do regionalismo pós-hegemônico no século XXI, evidenciando a dimensão da integração social com base nas políticas de educação previstas nas CSM e no PEAS. Na segunda parte, analisamos, no que tange à educação, as declarações e documentos de trabalho das CSM e do PEAS. Encerramos o artigo com as considerações finais, que trazem percepções sobre o regionalismo pós-hegemônico na América do Sul de 2021 a partir das políticas voltadas à integração no âmbito da educação no MERCOSUL.

## **2 A educação como política voltada à integração regional: possibilidades a partir do regionalismo pós-hegemônico**

As políticas neoliberais marcaram a América Latina na década de 1990, e o regionalismo aberto pautou a ação do MERCOSUL. Entretanto, no início do século XXI, ocorreram várias mobilizações contrárias aos efeitos das políticas econômicas vigentes, especialmente na América do Sul, o que possibilitou a ascensão de governos progressistas. Nos países integrantes do MERCOSUL, as eleições de governos orientados às demandas de movimentos e organizações sociais, especialmente no Brasil (2002) e na Argentina (2003), possibilitaram mudanças que melhoraram as condições para obtenção de conquistas voltadas às reivindicações populares históricas, inclusive de educação (KATZ, 2016).

Com propostas nacionais destinadas à diminuição das desigualdades sociais, Brasil e Argentina protagonizaram dentro do MERCOSUL iniciativas para reduzi-las (ARAUJO; NEVES, 2021). Nesse ponto, é possível verificar a transição do regionalismo aberto, que marcou a primeira década do bloco, para o regionalismo pós-hegemônico. O regionalismo pós-hegemônico se caracteriza por sua diversidade e ausência de uma narrativa hegemônica sobre um único modelo de integração e de desenvolvimento, possibilitando ao MERCOSUL realizar críticas políticas e econômicas ao neoliberalismo (ALVAREZ, 2020).

É possível destacar dois elementos centrais do regionalismo pós-hegemônico para sua caracterização híbrida: novos atores nos processos de integração e consolidação da dimensão social da integração. Primeiro, a presença de organizações e movimentos sociais na elaboração de políticas de integração significa a presença de diversos atores não-estatais, o que possibilita múltiplas governanças regionais, sejam elas formais ou informais. Segundo, a integração regional na sua dimensão social reforça a necessidade de estabelecimento de uma agenda comum de desenvolvimento para os países membros (CORRÊA; FEIJÓ, 2019).

No que concerne à participação das organizações e dos movimentos sociais, é preciso destacar o papel das CSM. A partir do lançamento do Programa “Somos MERCOSUL”, em 2005, formulou-se um projeto para promover um diálogo com a sociedade civil, visando ao acompanhamento das atividades do bloco. As CSM se inserem nesse programa e são inspiradas em outras experiências de participação social, como os Fóruns Sociais Mundiais (FSM), apresentando um processo de democratização na América do Sul, especialmente nos países do MERCOSUL, em que os movimentos e organizações sociais dialogam com os governos (MARTINS; SILVA, 2016).

Nesse sentido, importa enfatizar que em 2006 aconteceu a I CSM, em Brasília, com organizações sociais diversas: sindicatos, organizações não-governamentais (ONGs), entidades e movimentos sociais, entre outros. Desde então, o espaço das CSM possibilitou a escuta da sociedade civil organizada e de sugestões de políticas que deveriam ser elaboradas pelos países integrantes do MERCOSUL (MARTINS; SILVA, 2016).

A segunda característica do regionalismo pós-hegemônico também se coloca nesse debate: a integração na sua dimensão social é caracterizada por ampla participação da sociedade e suas instituições para favorecer melhorias nas condições de vida das populações que habitam os países de um determinado bloco ou região, especialmente os grupos mais vulneráveis, com o acesso de indivíduos e comunidades à inserção no mercado de trabalho, educação e segurança alimentar, etc. Assim, sem a participação destes atores, não existe integração em sua dimensão social, mas é preciso destacar que a mesma se efetiva com as políticas públicas ou ações que visem estimular habilidades autônomas individuais, profissionais e sociais através dos Estados Membros ou instituições civis do bloco (DIZ; OLIVEIRA JR., 2018).

Desse modo, as CSM possibilitaram o avanço da dimensão social dentro do MERCOSUL. Mas essa dimensão foi de fato consolidada com a aprovação do PEAS, em 2011 (MARTINS; SILVA, 2016). Em sua apresentação, o PEAS se coloca como fruto desse período de alteração na proposta de

regionalismo aberto para regionalismo pós-hegemônico e destaca as reivindicações sociais apresentadas e a necessidade de uma integração que contemple políticas sociais efetivadas pelo MERCOSUL (PEAS, 2012).

Cabe frisar que o PEAS apresenta as perspectivas institucionais, para viabilizar a integração regional via dimensão social no MERCOSUL, a partir de dez eixos: 01) Erradicar a fome, a pobreza e combater as desigualdades sociais; 02) Garantir os direitos humanos, a assistência humanitária e a igualdade étnica, racial e de gênero; 03) Universalizar a saúde pública; 04) Universalizar a educação e erradicar o analfabetismo; 05) Valorizar e promover a diversidade cultural; 06) Garantir a inclusão produtiva; 07) Assegurar o acesso ao trabalho decente e aos direitos previdenciários; 08) Promover a sustentabilidade ambiental; 09) Assegurar o diálogo social; e 10) Estabelecer mecanismos de cooperação regional para a implementação e o financiamento de políticas sociais (PEAS, 2012).

A elaboração do PEAS e o empenho para sua aprovação representaram a valorização da dimensão social da integração. O PEAS constituiu-se em um projeto político estratégico, em que as políticas expostas não são compensatórias ou subsidiárias ao crescimento econômico, mas considerando que todas as políticas públicas conformam uma estratégia de desenvolvimento humano (PEAS, 2012).

Ao analisarmos essa perspectiva que originou o PEAS, que sai da exclusividade do desenvolvimento econômico e se volta ao desenvolvimento social, verificamos não só respostas formais às demandas sociais presentes nas CSM, mas também alinhamento com a Organização das Nações Unidas (ONU) e os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>3</sup>. No PEAS não existem referências aos ODM, mas nós constatamos que os oito objetivos estão presentes, indiretamente, na elaboração dos eixos. Essa constatação, no nosso entendimento, ampliaria os compromissos institucionais para efetivação dos eixos aprovados, porém

---

<sup>3</sup> Os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU são: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Educação Básica Universal; 3. Promover igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4. Reduzir a Mortalidade Infantil; 5. Melhorar a Saúde Materna; 6. Combater HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir Sustentabilidade Ambiental e 8. Parceria global pelo desenvolvimento (UNFPA, 2021).

não somente a partir do MERCOSUL, mas também por ações unilaterais ou bilaterais dos Estados Membros ou por iniciativa de outros atores, como a própria ONU e demais instituições vinculadas.

Tanto nas CSM quanto no PEAS, as políticas de educação foram vistas como estratégicas para consolidar a dimensão social do bloco, seja pelos atores institucionais que legislam e efetivam as políticas públicas, seja pelos que as legitimam com as reivindicações, acompanhamentos e avaliações do que foi realizado, especialmente dentro das CSM (GUILHERME; REIS, 2018; MACHADO; MARTINEZ, 2017; MARTINS, 2014). Nesse sentido, entendemos que as duas dimensões do regionalismo pós-hegemônico se complementam nas CSM e no PEAS. Contudo, também em alguns momentos se contradizem em função dos interesses dos atores promotores da integração social: a educação como *práxis* da libertação dos povos, avançando radicalmente na integração, e a educação voltada à inclusão dentro das demais políticas de desenvolvimento econômico, organizadas no MERCOSUL.

O primeiro ponto emergiu a partir do debate interno das organizações e movimentos que compuseram as CSM, influenciados pelas propostas de educação popular e libertadora, como as defendidas por Paulo Freire. Sendo um fim em si mesma, a educação promove a superação das disparidades nacionais e regionais na busca da construção de conhecimento e valorização dos saberes dos povos que habitam a América do Sul, levando a um empoderamento identitário-cultural e ao acesso a um direito humano assumido como bem público (DINIZ JR.; SANTOS, 2017).

A segunda perspectiva envolve os interesses do desenvolvimento e a conservação do próprio MERCOSUL, com a capacitação e a formação de capital humano para manutenção do bloco, sem necessariamente deixar de ser uma reivindicação dos movimentos e das organizações sociais. O investimento em educação representa a garantia de empregos e ganhos econômicos, com a livre mobilidade do trabalho, voltada à integração regional (DINIZ JR.; SANTOS, 2017). Também nos parece importante

ressaltar que a educação pode indicar possibilidades para a reversão das exclusões sociais agravadas pela vulnerabilidade de uma parcela expressiva dos jovens na América do Sul dentro do mundo do trabalho (REZENDE, 2019).

Na nossa região, os grupos sociais e pessoas empobrecidas têm sua própria subsistência desafiada pelas baixas condições de empregabilidade e pelos obstáculos frente a um mercado de trabalho que exige cada vez mais capacitação e conhecimentos tecnológicos (REZENDE, 2019). Nesse contexto, a educação é um meio para um fim específico relacionado ao aumento de produtividade, nível de salários e taxa de crescimento econômico (DINIZ JR.; SANTOS, 2017). Assim, a transição do regionalismo aberto para o regionalismo pós-hegemônico no âmbito do MERCOSUL nos permite vislumbrar que a educação passou a ser percebida como campo estratégico no processo de integração regional.

### **3 Políticas de educação voltadas à integração nas CSM e no PEAS**

As CSM foram organizadas pelos governos dos Estados Membros em parceria com o programa “Somos Mercosul”, o Fórum Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL, a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL e movimentos e organizações sociais. Por uma década, esses atores se reuniram semestralmente para encontrar um posicionamento político comum sobre os temas da agenda internacional e regional, discutindo, divergindo, buscando consensos e apresentando propostas ao MERCOSUL, incluindo a educação voltada à integração regional (VAZQUEZ, 2016). Na Tabela 1, abaixo, é possível perceber como as principais políticas de educação destinadas à integração se apresentaram conforme os interesses dos diversos agentes que compunham as CSM.

Tabela 1 – Principais propostas apresentadas por Movimentos e Organizações Sociais para as políticas de educação voltadas à integração regional

<b>Ano</b>	<b>Local</b>	<b>Principais deliberações sobre políticas de educação voltadas à integração do MERCOSUL</b>
2006	Córdoba <sup>4</sup>	Decisão de realizar periodicamente as CSM.
2006	Brasília	Promoção de uma cidadania regional, a partir de políticas de financiamento e valorização dos profissionais que atuam na área; ensino obrigatório nas escolas dos idiomas oficiais do bloco: espanhol e português; democratização da educação.
2007	Assunção	Resumiu-se a uma reunião de representantes dos países do bloco.
2007	Montevideu	Necessidade de democratização da educação no continente.
2008	Tucumán	Promoção de uma educação com valores plurais e diversos, próprios das sociedades sul-americanas; inclusão no mundo do trabalho com estes saberes; criação de uma Universidade do Sul, a partir do MERCOSUL.
2008	Salvador	Participação da sociedade civil no Setor Educacional do MERCOSUL; retomada da proposta de Tucumán de criação da Universidade do Sul.
2009	Assunção	Respeito às identidades regionais dentro das políticas de educação, com o modelo de educação popular, sem abandonar os processos de inclusão tecnológica para uma educação voltada à integração.
2009	Montevideu	Necessidade de formação de lideranças jovens do MERCOSUL, com o objetivo de fortalecer os movimentos e as organizações sociais da região no âmbito dos processos de integração.

<sup>4</sup> A reunião em Córdoba não é catalogada como uma Cúpula, no entanto nós a incluímos aqui porque houve participação de movimentos e de organizações sociais que apresentaram a proposta do que seriam posteriormente as CSM.

2010	Isla del Cerrito	Educação voltada às necessidades sociais para a integração; garantia de uma educação bilíngue em português e espanhol.
2010	Foz do Iguaçu	Democratização das políticas de educação e participação nos processos de integração com foco na educação popular; educação voltada à identidade sul-americana; garantia de certificação para todos os passos da formação docente; ampliação de cursos de formação profissional ajustados às necessidades individuais e sociais da juventude, especialmente aqueles destinados à formação de educadores.
2011	Assunção	Educação voltada a resgatar as raízes sul-americanas, visando os processos de integração; formação docente que contemple essas expectativas, não somente comprometida com a educação formal, mas a educação como compromisso político; criação de instituições que formam docentes voltados a esse novo momento da integração sul-americana.
2011	Montevidéu	Participação social para a promoção de políticas de educação, formação docente e intercâmbio entre professores, educadores e estudantes para a integração regional; validação de títulos docentes; fundos específicos do MERCOSUL para organização dessas políticas com vistas a institucionalizar essas propostas como uma política do bloco.
2012	Mendoza	Criação de um centro interdisciplinar voltado aos estudos latino-americanos, unidades curriculares sobre a América Latina nos sistemas de ensino nacionais, desburocratização para validação dos títulos docentes das instituições latino-americanas.
2012	Brasília	Promoção do ensino de português e de espanhol nas escolas, fortalecimento do guarani e das demais línguas indígenas; intercâmbio de estudantes.
2013	Montevidéu	Elaboração de um projeto educativo voltado à retomada da identidade sul-americana, inclusive com ensino das línguas indígenas; validação regional dos certificados profissionais; elaborações curriculares comuns.

2014	Caracas	Criação de uma agenda comum para fortalecimento das políticas sociais, incluindo educação, com os processos de integração.
2014	Paraná	Defesa da educação como estratégia de avanço dos processos de promoção de uma identidade comum.
2015	Brasília	Financiamento público de ações educativas voltadas à integração, construção de uma identidade regional que considere as realidades históricas, sociais, econômicas, culturais e políticas dos povos da região.

---

Fonte: Elaboração própria a partir dos Documentos e Declarações das CSM (VAZQUEZ, 2016).

A partir da análise dessa documentação, percebemos dois elementos centrais: primeiro, o constante retorno de algumas discussões desses atores do regionalismo pós-hegemônico, o que mostra as dificuldades na execução dessas políticas públicas no MERCOSUL. Destaca-se, especialmente, o ensino de português e espanhol (2006, Brasília; 2010, Isla del Cerrito; 2012, Brasília), a validação da certificação dos cursos ofertados na região entre os países membros (2011, Montevideu; 2012, Mendoza; 2013, Montevideu) e a participação dos movimentos e organizações na construção dessas políticas (2008, Salvador; 2010, Foz do Iguaçu; 2011, Montevideu).

Outro tema que sempre retornou nas CSM foi a criação de uma educação voltada à integração para uma cidadania e identidade regional. Identificamos que esse assunto ganhou cada vez mais força dentro dos debates das CSM (2006, Brasília; 2009, Assunção; 2010, Foz do Iguaçu; 2013, Montevideu; 2014, Paraná; 2015, Brasília), colocando em disputa dois projetos de educação pautados pelo regionalismo pós-hegemônico: por um lado, movimentos e organizações avançando na perspectiva de que só seria possível a integração na dimensão social se houvesse a construção de uma cidadania dos habitantes do MERCOSUL, em que eles se sentissem parte do projeto (VAZQUEZ, 2016). Na outra ponta, a perspectiva dos Estados e do próprio MERCOSUL ainda atendia as necessidades de uma

educação que priorizava o mercado e o fluxo de profissionais para responder às demandas do bloco.

Mas foi a partir da criação do PEAS, em 2011, que esse tema ganhou de fato relevância, bem como houve a delimitação dessa temática em termos estratégicos para o bloco (PEAS, 2012). Nesse sentido, a educação, como indicado na seção anterior, apresenta-se como um dos eixos para implementação da dimensão social com políticas de integração. Na Tabela 2, abaixo, apresentamos essas políticas voltadas à integração regional, dentro da delimitação proposta pelo artigo – o Eixo Educativo do PEAS – a partir das seguintes diretrizes:

Tabela 2 – Diretrizes e Objetivos das políticas de educação voltadas à integração dentro do PEAS

<b>Diretriz</b>	<b>Objetivos Prioritários</b>
Diretriz 10 - Acordar e executar políticas educativas coordenadas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar ações de formação docente/multiplicadores para a integração regional.</li> <li>• Implementar programas complementares de formação docente em espanhol e português como segunda língua.</li> <li>• Fortalecer a integração nas regiões de fronteiras entre os países do MERCOSUL a partir de estratégias e ações concretas com as instituições educativas.</li> <li>• Fortalecer a organização institucional para a gestão democrática da escola pública, garantindo a participação de todos os atores envolvidos na vida escolar.</li> </ul>
Diretriz 11 - Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsionar o reconhecimento de títulos docentes na região.</li> <li>• Desenvolver programas coordenados de educação profissional e tecnológica de qualidade entre os países do bloco.</li> <li>• Ampliar a formação de professores na educação superior.</li> <li>• Harmonizar e coordenar iniciativas de educação a distância como meio de inclusão social e democratização.</li> </ul>

Diretriz 12 - Promover a cooperação solidária e o intercâmbio para o melhoramento dos sistemas educativos.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificar e propor áreas para integrar as políticas educacionais dos países membros.</li><li>• Propiciar espaços para intercâmbio de experiências relativas ao acompanhamento e formação dos docentes nos sistemas educativos.</li><li>• Promover ações de articulação dos países, estados, municípios e regiões com as localidades que possuem escolas participantes do Programa Escolas de Fronteira.</li></ul>
Diretriz 13 - Impulsionar e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecer programas de cooperação existentes que fomentem o intercâmbio acadêmico, de profissionais, especialistas, gestores, docentes e estudantes, de forma a contribuir com a melhoria e integração da região.</li><li>• Facilitar as condições de mobilidade educacional na região.</li><li>• Organizar um conjunto integrado de programas de mobilidade que tenha uma verdadeira apropriação pelas instituições de Ensino Superior com foco na cooperação e na internacionalização.</li></ul>

---

Fonte: Elaboração própria a partir do PEAS (PEAS, 2012, p. 52-57).

Essas diretrizes do PEAS vieram ao encontro de diversas manifestações dos movimentos e das organizações sociais durante as CSM, em prol da educação bilíngue, da formação de professores voltados à integração regional, à cooperação, ao intercâmbio e às ações nas fronteiras. Contudo, entendemos que o PEAS não possibilitou maiores avanços em relação a uma proposta de educação que atendesse de fato todas as demandas dos movimentos e das organizações sociais. Isso porque o PEAS também incorpora nas suas diretrizes os interesses neoliberais de governos e de mercados de dentro do MERCOSUL. No PEAS fica evidente a necessidade de que as políticas sociais devem dialogar com as políticas econômicas (PEAS, 2012).

As políticas neoliberais priorizam os interesses e as necessidades dos mercados. Nesse sentido, no atendimento às demandas comerciais, as políticas de educação são moldadas a partir desses interesses, e não das necessidades sociais dos outros atores do processo de integração. Desse

modo, as perspectivas de integração de movimentos e de organizações sociais são secundarizadas. Prevalece, por exemplo, o modelo de ensino técnico e profissionalizante para capacitação de mão de obra especializada voltada aos interesses do mercado. Há pouco investimento em disciplinas humanas e sociais ou capacitação técnica para as necessidades dos outros atores.

Assim, na análise que realizamos, em nenhum momento identificamos que houve rompimento com a proposta comercial do bloco, que se remete à década de 1990 e está inscrita nos marcos do regionalismo aberto. As sugestões apresentadas no PEAS se voltam à educação necessária à organização de profissionais, às propostas de mobilidade, ao acesso a recursos tecnológicos, entre outras (PEAS, 2012).

À vista disso, a integração social no PEAS foi pensada no intuito de atingir as dimensões política e econômica. Essa integração mais sólida buscaria enfrentar as desigualdades regionais, possibilitaria o fortalecimento do seu aspecto institucional e resultaria em uma maior influência dentro da política global (JACOMO; OLIVEIRA, 2011). Todavia, não foi o que ocorreu na prática. As políticas para uma educação bilíngue são um exemplo de como não houve uma política institucional do MERCOSUL, mas ações unilaterais realizadas por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, com projetos e iniciativas mais voltadas às fronteiras e conforme o entendimento de cada país. Da mesma forma, as ações realizadas nas escolas de fronteiras, dentro da proposta do PEAS com o Programa Escola Sem Fronteira (que em 2012 se converteu em Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira – PEIBF), foram iniciativas que abarcavam acordos realizados diretamente entre os países, sem o envolvimento do MERCOSUL (FERREIRA, 2020).

No Uruguai e no Brasil, a proposta de ensino dos idiomas português e espanhol foi realizada via legislação nacional. No Uruguai, a Lei 18.437/2008 determina o ensino da língua portuguesa em todo o país, pensando especialmente a região da fronteira com o Brasil, e se justifica pelo vínculo histórico e político com o Brasil, mas também porque é a

segunda língua de um percentual grande de uruguaios principalmente na fronteira (FERREIRA, 2020, p. 144). Já no caso do Brasil, em 2005, a Lei 11.161 tornava obrigatória a disciplina de língua espanhola no Ensino Médio e facultativa para o Ensino Fundamental, tendo prazo de cinco anos para sua implementação em todo o território brasileiro. Contudo, em 2017, a Lei 13.415, que reformou o Ensino Médio, revogou a obrigatoriedade do ensino de espanhol.

A situação do ensino de espanhol no Brasil ilustra como, dentro do regionalismo pós-hegemônico no MERCOSUL, a falta de institucionalização dessas propostas via bloco regional impediu o avanço nas políticas de educação voltadas à cidadania e identidade regionais e foi dependente dos interesses dos governos que compunham o MERCOSUL. Nos governos petistas, especialmente do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve maior aproximação com os países do MERCOSUL. Porém, com o governo Michel Temer, a política externa voltou-se com especial atenção aos países do Norte Global, mesmo porque o debate em torno da legitimidade e legalidade do processo de destituição vivenciado por Dilma Rousseff dificultou sua aproximação com os governos dos países sul-americanos (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020). Por sua vez, a eleição de Jair Bolsonaro acentuou ainda mais as divergências em torno dos modelos de integração da região, especialmente entre Brasil e Argentina, as principais forças econômicas do MERCOSUL. Isso tornou ainda mais fragmentados os espaços regionais (principalmente o próprio MERCOSUL) (ARAÚJO; NEVES, 2021).

Já em relação ao PEIBF, realizaram-se acordos bilaterais entre os países e foi possível o ensino dos idiomas português e espanhol, conforme a reivindicação das CSM e os objetivos do PEAS. Entre os países que falam espanhol, a Argentina foi o que mais avançou no ensino de língua portuguesa, tanto no Ensino Básico, ainda privilegiando a região de fronteira com o Brasil, quanto no Ensino Superior, mas de forma tímida: das cem instituições universitárias, apenas sete contam com o ensino de língua portuguesa entre bacharelado, licenciatura e tradutores

(FERREIRA, 2020). Por sua vez, a adesão do Paraguai ao PEIBF também possibilitou o ensino de língua portuguesa. Entretanto, houve maior resistência da população porque o idioma está muito associado aos latifundiários brasileiros que vivem na região, provocando conflitos, especialmente com os povos indígenas (FERREIRA, 2020). Por último, vale destacar que também a Venezuela, após a adesão definitiva ao MERCOSUL, em 2013, integrou o PEIBF (FERREIRA, 2020).

Nesse sentido, compreendemos que as propostas de educação foram estratégicas dentro do PEAS visando, especialmente, a qualificação de recursos humanos para maior competitividade do MERCOSUL dentro da política internacional (ROSA, 2018). A partir da nossa análise, percebemos que esses projetos se voltaram mais à dimensão econômica do bloco do que à social, representada pelas propostas das CSM. Por outro lado, a execução de políticas marcadas pelos interesses e ações dos países membros, mas sem a sua institucionalização via MERCOSUL, também enfraqueceu o próprio bloco como agente da integração regional, sendo pautado muitas vezes a partir dos interesses unilaterais ou bilaterais dos Estados Membros.

Esse modelo de integração resultou em uma falta de autonomia das instituições que deveriam ser protagonistas desses processos, como o MERCOSUL, deixando-o dependente dos interesses dos Estados Membros e gerando uma grande frustração entre os demais atores, como os movimentos e as organizações sociais (ALVAREZ, 2020). Ainda que novos agentes tenham apresentado outras demandas e defendido a necessidade de disputar políticas como a educação para a formação de uma identidade e cidadania regional, essas propostas foram secundárias frente às necessidades dos governos dos países integrantes do MERCOSUL.

Finalmente, as incertezas e as dificuldades do MERCOSUL, que são estruturais, remetem-se à primeira década do bloco, especialmente porque dependem das políticas econômicas e domésticas dos Estados Membros, o que dificulta o avanço dos compromissos políticos dos países que compõem o bloco com o próprio MERCOSUL (ONUJI, 2006) para

efetivação da dimensão social nos processos de integração, incluindo a educação. Este problema ficou mais evidente com o regionalismo pós-hegemônico porque entendemos que a falta de hierarquia entre os modelos de integração neste tipo de regionalismo (ALVAREZ, 2020) resultou na manutenção da priorização de um modelo econômico voltado às necessidades do mercado em detrimento dos interesses sociais.

#### **4 Considerações finais**

Neste artigo, nos propusemos a tratar das políticas de educação voltadas à promoção de uma identidade regional dos países integrantes do MERCOSUL a partir do regionalismo pós-hegemônico via documentos das CSM e do PEAS. Entendemos que as políticas de educação voltadas à integração de ambos potencializam modelos de integração que ultrapassam o mercantil, tanto porque envolvem agentes subalternizados dentro das relações internacionais (como movimentos e organizações sociais), quanto por trazerem novas dimensões institucionais ao MERCOSUL.

Contudo, o cenário que se apresenta é de grandes desafios para a implementação de uma política institucionalizada, elaborada e conduzida efetivamente pelo referido bloco, voltada à integração social pela educação. Os últimos dez anos, marcados por polarizações políticas e ideológicas entre os países membros do MERCOSUL, favoreceram que esse espaço institucional voltado à integração permaneça sem grande autonomia, dependendo da vontade política dos Estados Membros para a manutenção de tudo o que foi proposto (ARAÚJO; NEVES, 2021), permitindo ainda o desmantelamento de todos os avanços, incluindo as políticas de educação propostas nas CSM e no PEAS.

Ao realizarmos esta pesquisa, além de evidenciarmos as disputas entre os novos agentes do regionalismo pós-hegemônico com os interesses dos antigos agentes na promoção de políticas de educação, também encontramos um MERCOSUL que não consegue protagonizar

institucionalmente estes processos, prevalecendo as ações de governos que atuam no bloco conforme seus interesses. Os movimentos e as organizações sociais também são atores que muitas vezes operam conforme os interesses dos Estados, e suas contribuições ainda estão dentro de um ideal, fora da realidade do referido bloco, e sem previsão de concretização. Porém, é difícil realizar previsões sobre a integração dos países do MERCOSUL, podendo ocorrer alterações significativas conforme os interesses dos governos dos países do bloco, como novos ciclos eleitorais, novas pandemias, crises econômicas globais etc. (ALVAREZ, 2020).

Pela falta de institucionalização do próprio bloco, já não há espaço de ampla participação como houve nas CSM. No entanto, apesar de todos os seus percalços, entendemos que o MERCOSUL pode ser estratégico e necessário para que movimentos e organizações sociais avancem não só dentro de uma integração pós-hegemônica, mas que encontrem instrumentos para pensar também modelos de integrações contra-hegemônicas. Isso se torna ainda mais necessário no atual cenário, pois a crise fruto da pandemia de Covid-19 tem aumentado a desigualdade estrutural, característica dos países da nossa região (BRICEÑO-RUIZ, 2020).

Porém, pelo histórico dos processos de integração no MERCOSUL, especialmente os que são voltados à educação, este caminho será longo, necessitando, primeiramente, do alinhamento de governos voltados à integração via dimensão social. Depois, dependerá do espaço que estes movimentos terão nos governos e do quanto estarão dispostos a disputar institucionalmente o bloco para que as políticas efetuadas ultrapassem as ações bilaterais e fortaleçam, institucionalmente, o MERCOSUL.

## **5 Referências**

ALVAREZ, Maria Victória. "Stranger Things": the future of Latin American regionalism. **Revista Conjuntura Austral**: vol. 11, n. 55, p. 63-73, 2020. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.105703>

ARAÚJO, Flavia Loss de; NEVES, Bárbara Carvalho. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Revista Conjuntura Austral**. vol. 12, n. 58, p. 19-37, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.110583>

BRICEÑO-RUIZ, José. Da crise da pós-hegemonia ao impacto da Covid-19: o impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, 2020. DOI: <https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.2139>

CORRÊA, Isabela Furegatti; FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. Trajetória do MERCOSUL: Do Regionalismo Aberto ao Regionalismo Pós-Hegemônico. **A Economia em Revista**: v. 27, n. 01, p. 1-14, jan/abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/56776/751375151268>. Acesso em: 2 maio 2021.

DINIZ JR., Carlos Antônio; SANTOS, Thauan. Integração Regional e Educação: o caso do MERCOSUL. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro: v.16, n. 02, p. 22-36, 2017. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/451>. Acesso em: 13 maio 2021.

DINIZ, Pedro; MACIEL, Heitor Cardoso e. Os desafios à Onda Rosa na segunda metade da década de 2010: uma análise do cenário político sul-americano. **Blog Conjuntura Internacional**, 28 mar. 2016. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2016/03/28/os-desafios-a-onda-rosa-na-segunda-metade-da-decada-de-2010-uma-analise-do-cenario-politico-sul-americano/&gt;>. Acesso em: 19 maio 2021.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; OLIVEIRA JR., Joaner Campello. A integração regional sul-americana: um estudo do viés social e da participação popular no MERCOSUL e na UNASUL. **Revista Brasileira de Direito Internacional**: Porto Alegre, vol. IV, nº 2, p. 107 - 128, jul/dez. 2018. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0219/2018.v4i2.4908>

FERREIRA, José Genival Bezerra. Cenário da língua portuguesa no Mercosul: o caso da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**: vol. 11, n. 17, pp. 132-147, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7502926>. Acesso em 27 abril 2021.

GUILHERME, Rosilaine Coradini; REIS, Carlos Nelson dos. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL: a transferência de renda em contexto de ofensiva neoliberal. **Revista Katálysis**, v. 21, n. 1, p. 117-124, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592018v21n1p108>

JACOMO, Julio Cesar Pinguelli; OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira de. Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana: o caso da IIRSA. In: **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011** - 3º Encontro Nacional, 2011, São Paulo, 2011. Disponível em:

[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000122011000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000122011000100010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 22 jul. 2019.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular/Perseu Abramo, 2016.

MACHADO, Jessica Gomes; MARTINEZ, Elias David Morales. A dimensão social da integração mercosulina: uma análise sobre o Projeto Mercosul Social. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 12, p. 368-394, 2017. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Acesso em: 5 maio 2021.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. **As Cúpulas Sociais do Mercosul** - História e Acervo. v1. Assunção: Unidade de Apoio à Participação Social - ISM, 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-i-historia-e-acervo/>. Acesso em: 1 jul. 2019.

MARTINS, José Renato Vieira. **Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília (DF), IPEA, p. 101-144, 2014. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_brasil\\_novas\\_dimensoes.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf). Acesso em: 1 maio 2021.

PEAS - Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. Assunção: Instituto Social do MERCOSUL, 2012. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul-peas/>. Acesso em: 2 jul. 2019.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, p. 299-320, 2006.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; MALLMANN, Vinícius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer: mudança matricial em meio à crise. **Revista Carta Internacional**: vol. 15, n. 3, p. 129-150, 2020. <https://doi.org/10.21530/ci.v15n3.2020.990>

REZENDE, Maria José de. O direito à educação e o mundo do trabalho: os desafios vindo à tona no relatório regional (MERCOSUL) do desenvolvimento humano de 2009-2010. In: URQUIDI, Vivian et. al. **Estado e Lutas Sociais na América Latina: Sociedade, Economia e Política** – Coleção Pensar a América Latina e o Caribe – Livro II (ed. eletrônica). São Paulo: PROLAM/USP, p. 109-119, 2019. Disponível em: [https://sites.usp.br/prolam/estado\\_lutas\\_sociais/](https://sites.usp.br/prolam/estado_lutas_sociais/). Acesso em: 01 mai. 2021. DOI:<https://doi.org/10.29327/524244>

RODRIGUES, Auro de Jesus. **Metodologia Científica**. São Paulo: Avercamp, p. 61-77, 2006.

ROSA, Eliana Cristina. O conhecimento científico da metodologia: como olhar para o método hipotético dedutivo como ferramenta de pesquisa. **Iniciação & Formação Docente**, v. 2, n. 2, out. 2016. DOI: <https://doi.org/10.18554/i&fd.v2i2.1656>

ROSA, Eliana Cristina. O MERCOSUL com um olhar na educação dos países Brasil e Paraguai. **Revista Saberes Acadêmicos** (online): vol. 02, n. 01, p. 245-253, 2018. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3155429](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3155429). Acesso em 15 jul. 2021.

SILVA, Fabrício Pereira. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPISA**, n.2, fev. 2010. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Fabricio-Pereira-Da-Silva/publication/325543470\\_Ate\\_onde\\_vai\\_a\\_onda\\_rosa/links/5b149626a6fdcc4611e1f89e/Ate-onde-vai-a-onda-rosa.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fabricio-Pereira-Da-Silva/publication/325543470_Ate_onde_vai_a_onda_rosa/links/5b149626a6fdcc4611e1f89e/Ate-onde-vai-a-onda-rosa.pdf). Acesso em: 2 maio 2021.

SOUZA, Nilson Araújo. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro: v.11, n. 01, p. 87-126, 2012. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/296%20%20Acesso%20em%2002.07.2019>. Acesso em: 2 maio 2021.

UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 12 jul. 2021.

VÁZQUEZ, Mariana (Coord.). **As Cúpulas Sociais do Mercosul. Vol. II – Declarações e Documentos de Trabalho** – Jul. 2006/Jul. 2015. Assunção: Unidade de Apoio à Participação Social - ISM, 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-ii-de-claracoes-e-documentos-de-trabalho/>. Acesso em: 30 jun. 2019.