PROGRAMA ESCOLAS DE FRONTEIRA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

ELIANA ROSA STURZA
Professora associada da UFSM
listurza@gmail.com

No ano de 2012, o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF) se institucionaliza no Brasil através da Portaria N° 498, de 19 de junho de 2012, do Ministério de Educação, a partir de uma reformulação realizada no antigo Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira (PEIBF), iniciado no ano de 2005 como um projeto bilateral Brasil-Argentina. Essa reformulação ocorreu como uma estratégia política, sobretudo do Ministério de Educação do Brasil (MEC), em duas direções: primeiro tornar o projeto um programa, permitindo alocá-lo no rol das políticas de Educação Integral no Brasil e, desta forma, garantir recursos para sua continuidade nas escolas brasileiras participantes do programa; segundo, a aprovação do documento Marco Referencial de Desenvolvimento Curricular para as Escolas de Fronteira no âmbito do Setor Educacional do Mercosul (SEM), dando ênfase à interculturalidade como aspecto norteador da estrutura pedagógica do PEIBF, o que possibilitaria novas parcerias, ampliando-o, por exemplo, para outras fronteiras como as do Brasil com a Guiana Francesa ou as da Argentina com o Paraguai. A ênfase na interculturalidade também permitia, nesta nova versão, uma articulação do PEIF com os demais programas coordenados pela Diretoria de Currículos e Educação Integral do MEC. Claramente, essa era uma estratégia que não só permitia institucionalizar o PEIF como também assegurava um apoio financeiro garantido, através do orçamento do MEC, articulado com os demais programas sob coordenação dessa diretoria¹.

As mudanças ocorridas no ano de 2012, portanto, alteravam o status das Escolas de Fronteira de projeto para programa e, pela primeira vez no Brasil, encontrava-se uma solução orçamentária que garantisse a continuidade do PEIBF, agora renomeado como PEIF.

1 Os programas desenvolvidos pelo PEIF, bem como um detalhamento deste programa, podem ser consultados através do site do Ministério da Educação em: <http://educacaointegral.mec.gov.br/escolas-de-fronteira>.

Por outro lado, houve a retirada do bilinguismo como princípio sobre o qual o PEIBF havia sido criado. O bilinguismo português-espanhol era o objetivo principal a ser alcançado, baseava-se, sobremaneira, na experiência de contato e convivência dessas duas línguas nas fronteiras do Brasil – Argentina; Brasil – Paraguai; Brasil – Uruguai e Brasil – Venezuela, havia o entendimento de que o bilinguismo seria um propulsor da integração regional, via o sistema escolar. Neste sentido, a ideia de um bilinguismo ampliado desde as zonas de fronteira poderia induzir a uma maior circulação das línguas portuguesa e espanhola no sul das Américas, em consonância com uma política regional que se pautava por suas relações no âmbito do Mercosul, ou seja, o PEIBF se articulava, assim, com uma estratégia geopolítica que também se almejava como perspectiva política na União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Vale ressaltar que em 2009, com novo Plano Estratégico do SEM, cria-se o Grupo das Escolas de Fronteira (GEF) com objetivo de instituir um espaço de debate e de planejamento em conjunto de ações para ampliar e fortalecer o PEIBF. Desta relação multilateral, os representantes dos países no GEF elaboraram diretrizes específicas para o desenvolvimento das Escolas de Fronteira, resultando no documento Marco Referencial de Desenvolvimento Curricular, publicado em 2012.

Sendo assim, a história das Escolas de Fronteira tem dois momentos definidores: um nacional, com a institucionalização do Programa, e outro regional, com a publicação do Marco Referencial de Desenvolvimento Curricular, com vistas à sua permanência enquanto política educacional regional, especialmente, no que tange à sua contribuição para o processo de integração regional no quadro geopolítico daquele momento, o que inclui duas fases 2005 – 2010 PEIBF e de 2012 – 2016 PEIF.

Contexto de surgimento do PEIBF

No ano de 2004, tomando como referência um projeto de inclusão de ensino de Português em escolas da província de Buenos Aires, o ministro de Educação da Argentina Daniel Filmus propôs, ao então ministro da Educação do Brasil, Tarso Genro a criação de um projeto bilateral entre os dois países que promovesse a circu-

lação e expansão das línguas portuguesa e espanhola no sistema escolar. Esse projeto iria implementar, paulatinamente, um modelo de Escola Bilíngue de Fronteira. Para formalizar essa intenção e concretizar esta iniciativa, ambos ministros assinaram um protocolo para a implementação de um projeto em escolas localizadas nas cidades de fronteira, naquelas conhecidas como cidades gêmeas.

De acordo com Oliveira e Morello,

Para transportar essa experiência até as fronteiras, por sugestão da Argentina, foi preparado o Proyecto Piloto de Educación Bilingüe - Escuelas de Frontera Bilingües Portugués-Español, o qual foi anexado à Declaração Conjunta assinada em 09 de junho de 2004, em Buenos Aires, no marco do Convênio de Cooperação Educativa entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil, durante a XXVI Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL, Bolívia e Chile (Oliveira; Morello, 2019, p. 58).

Em fevereiro de 2005, após uma reunião de planejamento na cidade de Paso de los Libres, com as escolas já definidas no lado brasileiro e argentino², iniciou-se a implementação do projeto nas escolas das cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira, Brasil – Bernardo Yrigoyen, Argentina e nas da fronteira Uruguaiana, Brasil – Paso de los Libres, Argentina. As escolas participantes, pioneiras na implementação do projeto, foram adequando-se à proposta do PEIBF.

A transformação em Escolas Bilíngues requereu assessoria pedagógica e linguística junto à gestão das escolas e formação para os professores, uma vez que o projeto provocaria uma mudança significativa na dinâmica da escola. Sobretudo, propunha adotar uma nova metodologia, para se compreender e se reconhecer enquanto um modelo não só diferente do que havia, mas também inovador. Tal mudança exigia um pensar a escola como um todo,

2 No Brasil, foram realizadas consultas às prefeituras municipais para indicar escolas para participarem no PEIBF. Em algumas cidades havia a participação de mais de uma escola.

pois uma Escola Bilíngue de Fronteira não era somente um projeto a ser desenvolvimento por algumas turmas, embora iniciasse naquele momento a ser implementado nos primeiros anos, ele seria de modo progressivo ampliado aos demais anos e turmas.

No ano de 2006, o PEIBF se expande para outras cidades da fronteira Brasil-Argentina, aumentando o número de escolas; logo, nos anos seguintes amplia-se para fronteiras com outros países. Deste modo, o PEIBF torna-se, cada vez mais, um projeto multilateral com ingresso de novas escolas, localizadas em cidades gêmeas em fronteiras do Brasil com outros países. De 2005 a 2010 havia cerca de 20 escolas participando no PEIBF (quadro 1).

Quadro 1 – Fronteiras e cidades gêmeas no período PEIBF (2005 - 2010)

Fronteiras/Países	Cidades Fronteiriças
Brasil - Argentina	Uruguaiana – Paso de Los Libres
	Itaqui – La Cruz/Alvear
	São Borja – Santo Tomé
	Dionísio Cerqueira - Bernardo de Yrigoyen
	Puerto Iguazú – Foz do Iguaçu
Brasil - Paraguai	Ponta Porã – Pedro Juan Caballero
Brasil - Uruguai	Jaguarão – Rio Branco
Brasil - Venezuela	Pacaraima – Santa Helena de Uairén

Fonte: Elaborado por Sturza (2021)

O funcionamento do PEIBF demandava ainda ações de formação dos docentes e o acompanhamento pedagógico e linguístico para sua efetiva implementação. Inicialmente, no caso das escolas nas fronteiras brasileiras, o financiamento se deu com recurso da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), que através de

editais contratou a assessoria do Instituto de Desenvolvimento em Políticas Linguísticas (IPOL), com sede em Florianópolis (SC). O IPOL desenvolveu um sistema de acompanhamento com assessores especialistas na área de ensino e políticas linguísticas, de modo a dar assistência à gestão das escolas e à formação continuada dos docentes abordando temas como bilinguismo, interculturalidade e metodologia via projetos, temas esses que eram novos para a rotina pedagógica dos docentes das escolas, majoritariamente, professores com formação em Pedagogia para anos iniciais.

Entre os desafios dos primeiros anos de implementação do PEIBF estava o de compreender a realidade sociolinguística de cada zona de fronteira em que as escolas estavam situadas, para isso foram realizados diagnósticos sociolinguísticos, sendo essa uma das ações do projeto, de responsabilidade da assessoria do IPOL. Embora as zonas de fronteiras sejam mais permeáveis à intercompreensão entre o Português e do Espanhol e até mesmo de um certo grau de bilinguismo, o fato é que historicamente as fronteiras brasileiras foram muito contidas e controladas, o que certamente produziu efeitos sobre a situação linguística nas zonas fronteiriças, mesmo naquelas que em que há mais densidade demográfica, um maior número de cidades gêmeas e menos obstáculos para o trânsito entre uma cidade e outra e com mais intensidade nos contatos sociais.

Sobre esta condição,

No Arco Sul, as fronteiras são relativamente acessíveis e de fácil transposição; o sistema de transporte é mais denso, não são necessários vistos ou passaportes e as muitas cidades gêmeas – 19 das 32 cidades gêmeas ficam no Arco Sul – colocam a população residente dos dois lados da fronteira em constante interação. Seria de se esperar, portanto, um bilinguismo generalizado e equilibrado, e sistemas educativos que refletissem a oportunidade de ensinar a outra língua nos anos escolares iniciais e secundários (Oliveira; Morello, 2019, p. 55).

A dinâmica de funcionamento do PEIBF provocava novos aprendizados, sobretudo, para as docentes que atuavam direta-

mente nos anos iniciais, tais como o planejamento das atividades a partir do conceito de metodologia via projetos, requerendo dessas professoras uma mudança metodológica que dava voz aos interesses dos alunos. Identificado os interesses era necessário elaborar mapas conceituais e sobre eles planejar atividades que os levassem a responder uma pergunta de pesquisa, implícita ou explicitamente manifestada nos seus interesses.

As diferenças na formação das docentes brasileiras em relação às docentes argentinas e uruguaias, nas estratégias de ensino, nos rituais escolares, evidenciavam e acirravam conflitos sobre a estrutura e funcionamento dos sistemas escolares. Ao longo do tempo, os conflitos foram sendo minimizados, pois o processo de implementação do PEIBF exigia negociações e ajustes constantes, que incluíam conhecer mais as realidades educacionais, linguísticas, culturais e sociais. Também se observou que onde havia a demonstração efetiva de apoio político e operacional para o PEIBF pela gestão educacional municipal, o seu desenvolvimento gerava maiores iniciativas de integração através de ações conjuntas entre as escolas, entre os agentes educacionais como, por exemplo, em atividades esportivas, cívicas e culturais.

Do ponto de vista da operacionalização para implementação do PEIBF, o seu funcionamento se estruturava na troca de docentes por anos e turmas entre as escolas parceiras. Tal dinâmica tinha por objetivo deslocar o professor da sua escola para que ele assumisse, uma a duas vezes por semana a turma do seu colega da escola parceira. Esta troca foi nomeada de “cruce”. A ideia do “cruce” era expor tantos alunos como docentes às línguas, pois o modelo de Escola Bilíngue era exatamente o de ser um espaço privilegiado de aprender nas duas línguas. O PEIBF nunca teve por finalidade ensinar as línguas, ao contrário, era ensinar nas línguas: Matemática, Ciências, História, por esta razão, começou nos anos iniciais, que funciona no formato de unidocência, nos quais as áreas disciplinares são pouco definidas, essa condição facilitava a elaboração dos mapas conceituais e o planejamento de atividades integradas, sendo construído por dois professores e nas duas línguas.

Por outro lado, o deslocamento feito na condição do “cruce” forçava os docentes a compreenderem a fronteira como um

conjunto de diferenças, a começar pela língua, e a um outro conjunto de similaridades, especialmente, em relação às condições da escola pública e aos contextos de aprendizagem. Neste sentido, a identificação dessas realidades e o reconhecimento dos docentes como sujeitos fronteiriços os levava a compreender que muitas das práticas sociais dos alunos com as suas tinham algo em comum.

Os recursos para a escola e algum incentivo econômico aos docentes dependia de uma negociação política entre os municípios e ministérios. No caso do Brasil, as escolas na sua grande maioria eram municipais³ e cada administração municipal buscava modos de gerenciar a participação dos docentes como o trabalho no contraturno com horas para planejamento e/ou diminuição de carga horária. No caso argentino, o projeto já desde seu início tinha recursos específicos para as províncias gerenciarem o pagamento de horas de planejamento e um seguro de vida⁴ aos docentes.

A assessoria do IPOL no acompanhamento do PEIBF foi realizada até 2010, quando encerrou o período de financiamento da OEI e não houve renovação do edital. De 2010 a 2012 houve uma indefinição sobre os rumos do projeto por parte do Brasil em razão dos recursos e da continuidade da assessoria no acompanhamento do projeto junto às escolas. No ano 2011, as universidades foram chamadas para assumir as assessorias e a formação dos docentes das escolas participantes. A institucionalização, por meio da portaria 498 de junho de 2012, possibilitou a destinação de recursos diretamente às instituições de ensino superior para custear a formação e assegurou recursos para as escolas através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para cobrir as despesas com material e outras necessidades que auxiliassem no desenvolvimento das atividades, entre elas o custo do deslocamento dos professores para dar seguimento a dinâmica do “cruce”. Neste contexto, inicia-se uma nova etapa, a do Programa Escolas Interculturais de Fronteira – PEIF. O quadro abaixo resume essa mudança (quadro 2).

3 Em Foz de Iguaçu, a escola era estadual.

4 O pagamento do seguro estava relacionado ao risco, por exemplo, de cruzar o rio Uruguai de balsa.

Quadro 2 - Comparação entre o Projeto Escolas Interculturais Bilingues de Fronteira (PBEIF) e o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF)

Nome	Ênfase	Ano
Projeto Escolas Interculturais Bilingues de Fronteira	Bilinguismo	2005
Programa Escolas Interculturais de Fronteira	Interculturalidade	2012

Fonte: Elaborado por Sturza (2021)

Novo Período: PEIF

Na passagem para o PEIF, casos como da Escola Municipal Otávio Silveira e Escola Municipal Vicente Solés na cidade de Itaqui, fronteira Brasil-Argentina, revelam que a gestão escolar e o apoio da administração educacional em nível local contribuíram para a retomada das ações das Escolas no período PEIF, mostrando-nos que o primeiro período como PEIBF deixou sementes na experiência de um modelo de escola bilíngue. A retomada do funcionamento das Escolas de Fronteira como PEIF teve condições de seguir sendo implementado pelo apoio político e operacional pela criação de uma coordenação do PEIF nas escolas e outra na Secretaria Municipal de Educação. Formou-se assim uma rede de coordenações articuladas, com o objetivo de organizar e planejar uma série de ações conjuntas com as escolas parceiras de Alvear e La Cruz, por exemplo, além de contribuírem para uma programação que focasse na formação permanente dos docentes brasileiros. Todo o planejamento era realizado junto à coordenação do PEIF nesta fronteira que, partir de 2012, passou a ser realizada pela Universidade Federal de Santa Maria⁵.

A concepção de Escola Intercultural de Fronteira passa a ter como principal objetivo “promover a integração regional por

5 De 2012 a 2016 coordenei e assessoriei as escolas do PEIF nessas cidades fronteiriças e, também, as de São Borja – Santo Tomé, e articulei a retomada das escolas de Uruguaiana – Paso de Los Libres, que haviam suspenso sua participação no PEIBF em 2009.

meio da educação intercultural, que garanta formação integral às crianças e aos jovens nas regiões de fronteira do Brasil com outros países.” (Brasil, 2014). Observa-se que no âmbito do Brasil, o objetivo principal do PEIF de certo modo se ajusta a outros programas do Ministério de Educação, desconfigurando o objetivo original do PEIBF e se afastando da finalidade da integração regional, porém dando ênfase às construções e experiências interculturais.

As mudanças operadas sobre o projeto original por parte do Brasil, sem articulação com os demais países produziu um rompimento no eixo principal do desenvolvimento das Escolas de Fronteira, sua relação dual em cada fronteira, entre as escolas parceiras (escolas espelhos), o planejamento conjunto e o fomento ao desenvolvimento ao bilinguismo como foco estratégico. É preciso ressaltar que também eventos externos contribuíram para fragilizar o PEIBF, tendo consequências na manutenção do “cruce” como sistema de funcionamento da escola bilíngue e na construção conjunta de projetos com os alunos. Entre esses eventos, tivemos gripe A e enchentes, além de um surto de aftosa, provocando o fechamento total ou parcial das fronteiras e a suspensão das atividades entre escolas e no fluxo de docentes.

Mesmo em condições adversas, muitas escolas assumiram manter relações construídas no período do PEIBF, através de atividades de promoção da interculturalidade e do bilinguismo com ações e projetos tocados por professores que tiveram um papel relevante na manutenção desse vínculo, evidentemente, sempre que puderam contar com o apoio da gestão municipal. Escolas brasileiras como as da cidade de Itaquí e da cidade de Ponta Porã sobreviveram às mudanças porque se identificavam como Escolas Bilíngues e contribuíram para naturalizar a presença do espanhol nos espaços das escolas com estratégias como sinalização nos ambientes, projetos com atividades lúdicas e de leitura com os anos iniciais, encontros culturais e esportivos e celebração de datas cívicas, entre outras ações (figura 1).

Figura 1 – Calendário de atividades culturais e esportivas conjuntas em escolas das cidades gêmeas São Borja/BR – Santo Tomé/AR (2014)

Fonte: Acervo pessoal de Eliana Sturza

Sturza (2017) destaca o efeito que as iniciativas tomadas pelas escolas do lado brasileiro tiveram sobre a relação dos alunos, por exemplo, com a língua espanhola, pois

No caso das escolas brasileiras na fronteira Brasil – Argentina, a gestão educacional interpelou os impasses e resistências à língua espanhola, nas atividades didáticas e culturais, ainda que de modo tímido e não igual em cada fronteira, para produzir mudanças nas atitudes linguísticas dos falantes fronteiriços brasileiros, até então fortemente negativas e que se explicitavam nos gestos e nas falas dos estudantes das escolas participantes do programa. O que não quer dizer que os professores não as tivessem, e que as mesmas não fossem reflexo do imaginário nacional, muito marcado e materializado na frontei-

ra, especialmente na Fronteira Brasil – Argentina, culturalmente relacionada a uma tradição regional com tendências conservadoras: um forte apelo à cultura gauchesca do tradicionalismo; domínio de latifúndios no sistema econômico agropastoril e da presença de um aparato militar desde período colonial. (Sturza, 2017, p. 141).

Na fase do PEIF os recursos aumentaram muito por conta da entrada de mais escolas em outras fronteiras, aumentando também número de alunos envolvidos (Quadro 3).

Quadro 3 - Fronteiras e cidades gêmeas no período do PEIF (2012-2016)

Fronteiras/ Países	Cidades Fronteiriças
Brasil – Argentina	Porto Xavier - San Javier
Brasil – Uruguai	Santa Vitória do Palmar/ Chuí- Chuy
	Santana do Livramento – Rivera
	Quaraí – Artigas
	Aceguá – Aceguá
Brasil – Paraguai	Ponta Porã – Pedro Juan Caballero
Brasil – Colômbia	Tabatinga – Leticia
Brasil – Bolívia	Corumbá – Puerto Quijarro

Fonte: Elaborado por Sturza (2021)

A expansão por parte do Brasil apresentava uma nova problemática, pois as fronteiras mais ao norte são menos povoadas e as cidades gêmeas com outros países são menos populosas, escolas com menos alunos, porém com maior diversidade linguística, cultural e étnica (Figura 2).

Figura 2 - Escolas de Fronteira

Fonte: Elaboração de Fernando P. Pinto a partir de dados de Sturza (2021)

Soma-se a essa questão o fato de que a retirada do foco no bilinguismo desobrigava as escolas de fortalecer a circulação das línguas, de promoverem um autorreconhecimento como Escolas Bilíngues. A nova forma de coordenar, de acompanhar e garantir a formação permanente dos docentes, de certa maneira, desconfigurou a concepção do PEIF à medida que cada instituição encarregada por essas ações fez uma interpretação do modelo de gestão e funcionamento do PEIF. Perdeu-se a centralidade naquilo que era a alma do Modelo de Escola Bilíngue, o “cruce”, elemento de intensificador das trocas, de integrar e dinamizar as línguas no espaço escolar, algo que era de fato inovador nos primeiros anos do período do PEIBF.

Uma reflexão importante que resulta da experiência das Escolas de Fronteira, no momento de abandono do PEIF por parte do Brasil, também já enfraquecido nos outros países participantes: entende-se que a falta de sustentação de projetos com tal potencial e envergadura para promover integração regional corresponde à reviravolta nas relações geopolíticas no âmbito do Mercosul. As zonas de fronteira apresentam complexidades e diversidades que desafiam a manutenção de um modelo inovador. No entanto, a suspensão do PEIF como ocorreu no ano de 2016 mostra claramente a mudança de orientação nas relações geopolíticas, o Brasil passa por uma crise política que muda o rumo das articulações já estabelecidas no âmbito do Setor Educacional do Mercosul. O primeiro efeito foi corte nos recursos para manutenção do PEIF, depois de toda uma expansão projetada pelo Ministério de Educação, de integração do PEIF nos demais programas voltados para escolas de Ensino Fundamental. Deste modo, o que se vislumbrava como um Programa de fortalecimento da integração regional, foi ironicamente afetado quando se revoga a lei 11.161 de obrigatoriedade do ensino de Espanhol no Brasil.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Escolas de Fronteira. [Brasília]: Ministério da Educação, [2014]. Disponível em: <http://educacaointegral.mec.gov.br/escolas-de-fronteira>.

MARCO REFERENCIAL DE DESENVOLVIMENTO CURRICULAR. Grupo Escolas de Fronteira, Setor Educacional do Mercosul – SEM, 2012.

OLIVEIRA, Gilvan Müller de; MORELLO, Rosângela. A fronteira como recurso: o bilinguismo português-espanhol e o Projeto Escolas Interculturais Bilíngues de Fronteira do MERCOSUL (2005-2016). In: Revista Ibero-americana de Educação. v. 81 n. 1, 2019, p. 53-74.

STURZA, Eliana; OLIVEIRA, Gilvan Muller de. La cor de mi perro es vermelha: mapeamento das situações linguísticas nas fronteiras. Em: STURZA, E. R.; FERNANDES, I. C. S.; IRALA, V. B. Português e Espanhol: esboços, percepções e entremeios. Santa Maria, UFSM: PPGL Editores, 2012, p. 237-262

STURZA, Eliana R. Escolas Interculturais de Fronteira: problemáticas e fragilidades da implementação de uma política linguística. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina (UFS) e Associação de Universidades Grupo Montevideu (AUGM) – Núcleo Educação para a Integração, 2017, p.134-144.