



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

WISLLAYNE IVELLYZE DE OLIVEIRA DRI

**POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES -
ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI (2010-2020): UMA
ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA DE APOIO AO SETOR
EDUCATIVO DO MERCOSUL (PASEM)**

CAMPINAS

2023

WISLLAYNE IVELLYZE DE OLIVEIRA DRI

**POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES -
ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI (2010-2020): UMA
ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA DE APOIO AO SETOR
EDUCATIVO DO MERCOSUL (PASEM)**

*Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade Estadual de Campinas como
parte dos requisitos exigidos para a obtenção
do título de Doutora em Educação, na Área de
Educação.*

ORIENTADORA: LUCIANE MUNIZ RIBEIRO BARBOSA

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DEFENDIDA PELA ALUNA
WISLLAYNE IVELLYZE DE OLIVEIRA DRI, E
ORIENTADA PELA PROFESSORA
DOUTORA ADRIANA MISSAE MOMMA (*in
memoriam*) E PELA PROFESSORA DOUTORA
LUCIANE MUNIZ RIBEIRO BARBOSA.

Campinas
2023

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

D83p Dri, Wisllayne Ivellyze de Oliveira, 1984-
Políticas de Formação Continuada de Professores - Argentina, Brasil,
Paraguai e Uruguai (2010 - 2020) : uma análise a partir do programa de apoio
ao setor educativo do MERCOSUL (PASEM) / Wisllayne Ivellyze de Oliveira
Dri. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Luciane Muniz Ribeiro Barbosa.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de
Educação.

1. MERCOSUL. 2. Formação continuada de professor. 3. Globalização. 4.
Educação - América do Sul. I. Barbosa, Luciane Muniz Ribeiro, 1981-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: Políticas de formación continúa docente - Argentina, Brasil,
Paraguay e Uruguay (2020 - 2020) : análises a partir del programa de apoyo al sector
educativo del MERCOSUR (PASEM)

Palavras-chave em inglês:

MERCOSUR

Continued Teacher Education

Globalization

Education - South america

Área de concentração: Educação

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa [Orientador]

Nora Rut Krawczyk

Newtom Antonio Paciulli Bryan

María Ester Mancebo González

Luis Miguel Lázaro Lorente

Data de defesa: 23-06-2023

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-4077-2606>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/3834521433288624>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Faculdade de Educação

TESE

**POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE
PROFESSORES - ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E
URUGUAI (2010-2020): UMA ANÁLISE A PARTIR DO
PROGRAMA DE APOIO AO SETOR EDUCATIVO DO
MERCOSUL (PASEM)**

WISLLAYNE IVELLYZE DE OLIVEIRA DRI

COMISSÃO JULGADORA:

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa
Nora Rut Krawczyk
Newton Antonio Paciulli Bryan
María Ester Mancebo Gonzalez
Luis Miguel Lázaro Lorente

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2023

A todas as professoras.

A todas as pesquisadoras.

A todas as mulheres, pobres, negras, indígenas, latinas.

A todas as mães.

À minha avó paterna Leda, com quem aprendi sobre bondade e coragem.

À minha mãe Ilda, sempre presente de forma carinhosa e cuidadosa.

À minha filha Valentina, minha pequena valente, que me trouxe muito aprendizado e se tornou minha grande parceira.

Às mães das amigas e dos amigos da minha filha, que cruzaram meu caminho de forma muito especial.

À minha irmã e às minhas sobrinhas, mulheres que abrilhantam minha vida com arte e detalhe.

Às minhas amigas, que também são irmãs, fiéis, sempre presentes, minha rede de apoio.

Além dessas mulheres, faço uma dedicatória especial à minha querida professora e orientadora Adriana Momma (*in memoriam*), que nos deixou tão cedo; juntamente comigo participou ativamente da construção deste trabalho. E que me ensinou que para ser mulher, ser pesquisadora e ser mãe em nossa sociedade machista é necessário muita disciplina e bravura.

Professora Adriana Momma, obrigada por tanto.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Vicente Rodriguez, que foi coorientador desta tese e esteve presente em toda a minha trajetória acadêmica desde a graduação. E se tornou uma grande referência de comprometimento com a educação e com a pesquisa, acompanhando toda a minha caminhada na universidade.

À professora Adriana Momma (*in memoriam*), orientadora desta tese, que nos deixou tão jovem e com quem tive a oportunidade de aprender muito sobre educação, sobre políticas públicas, sobre globalização, sobre ser mulher e mãe na academia. Uma professora humana que me acolheu e acreditou nesta pesquisa.

À professora Luciane Muniz, que atendeu meu pedido para me orientar em um momento de profunda tristeza e pesar; contar com seu apoio e carinho foi determinante para a conclusão deste trabalho. Obrigada!

Aos professores, amigos, alunos e funcionários do Departamento de Educação Comparada e História da Educação na Faculdade de Filosofia e Ciências da Educação na Universidade de Valência/Espanha que me receberam de modo acolhedor, conferindo-me todo o apoio necessário para a realização do Doutorado Sanduíche. Faço um agradecimento especial ao professor Dr. Luís Miguel Lázaro sempre atento e com quem pude realizar importantes intercâmbios a respeito dos estudos comparados na educação.

Às professoras Dr^a. Nora Krawczyk, Dr^a. María Ester Mancebo, Dr^a. Carolina Catini e Dr^a. Érika Moreira Martins. Aos professores Dr. Luís Miguel Lázaro, Dr. Newton Bryan e Dr. Sérgio Stocco. Professoras e professores que foram referências e me apoiaram nesta pesquisa, obrigada pelas importantes contribuições.

Às amigas e amigos do LAPPLANE, pelo respeito, trabalho coletivo, comprometimento e amizade. Foi mais fácil trilhar esse caminho juntamente com vocês, sempre presentes nos momentos difíceis e felizes, em especial agradeço às amigas e companheiras de luta Mariane Roveroni, Jane Porto, Diana Cardozo e Mônica Guerrero Garay, vocês são mulheres inspiradoras. Gratidão!

Aos meus pais, Ilda e Moizés, sem os quais eu nunca teria iniciado nesta caminhada, parte essencial da minha vida, meu porto seguro.

Ao meu querido companheiro Pablo, um grande parceiro que sempre me apoiou nas minhas escolhas e me acompanhou nesta trajetória.

A minha filha Valentina, que entrou junto comigo no doutorado e se tornou uma grande parceira, sempre presente e compreensiva. Obrigada minha menina valente!

A todas as amigas e amigos que estiveram comigo nessa longa caminhada.

À CAPES, que possibilitou minha dedicação exclusiva a esta pesquisa, assim o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A Deus.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo principal descrever e analisar a reconfiguração do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM 2011-2016) nas Políticas Nacionais de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, no período de 2010 a 2020, na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, os quatro países membros do MERCOSUL e participantes do PASEM. Tal análise contemplou o contexto do processo de Integração Regional do MERCOSUL, observando qual o lugar da Formação Continuada de Professores no projeto de regionalização educativa do MERCOSUL. Em termos de procedimentos metodológicos, é uma pesquisa qualitativa, que fez uso das ferramentas dos estudos críticos comparados, utilizando documentos de fontes primárias e secundárias acerca do MERCOSUL, do Setor Educativo do MERCOSUL (SEM), do PASEM e dos ministérios nacionais de educação de cada país integrante da pesquisa. Ademais, este trabalho realizou uma relevante análise documental, revisão bibliográfica e fez uso do *software* de análise qualitativa ATLAS.ti, dentre outros. Na parte 1 da tese aprofundou-se e detalhou-se a respeito do PASEM e o seu contexto, no que tange aos antecedentes e precedentes do programa, resultando em temas e categorias que foram confrontados com as políticas nacionais de formação continuada de professores da Argentina, do Brasil, Paraguai e Uruguai, estudada na parte 2 da pesquisa, resultando na análise da reconfiguração de políticas regionais em contextos locais. Como principais resultados apresentam-se comparações entre um programa regional e a sua incidência nas políticas nacionais/locais de cada país; e entre os países analisados com relação às semelhanças e às diferenças nos processos das políticas de formação continuada de professores na região. Tais comparações permitiram tecer considerações referentes ao processo de regionalização da formação de professores na região do MERCOSUL.

PALAVRAS-CHAVE: MERCOSUL; Políticas de Formação Continuada de Professores; Regionalização Educativa; e Globalização.

RESUMEN

El objetivo principal de esta investigación es describir y analizar la reconfiguración del Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR (PASEM 2011-2016) en las Políticas Nacionales de Formación Continua de Docentes de Educación Básica/obligatoria en el período de 2010 al 2020, en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los cuatro países miembros del MERCOSUR y participantes del PASEM. Este análisis consideró el contexto del proceso de Integración Regional del MERCOSUR, destacando el lugar de la Formación Continua de Docentes en el proyecto de regionalización educativa del MERCOSUR. En cuanto a los procedimientos metodológicos, se trata de una investigación cualitativa, que utilizó las herramientas de los estudios críticos comparativos, el corpus documental fue constituido por documentos de fuentes primarias y secundarias sobre el MERCOSUR, el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM), el PASEM y del ministerio de educación nacional de cada país que compone esta investigación. Asimismo, este trabajo realizó un análisis documental relevante, una revisión bibliográfica y utilizó el *software* de análisis cualitativo ATLAS.ti, entre otros. En la primera parte de la tesis se profundizó y detalló el PASEM y su contexto, en cuanto a los antecedentes y precedentes del programa, obteniendo como resultado temas y categorías que se confrontaron con las políticas nacionales de formación continua de docentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estudiadas en la parte 2 de la investigación, dando como resultado la reconfiguración de políticas regionales en contextos locales. Como principales conclusiones se presentan comparaciones entre un programa regional y su incidencia en las políticas nacionales/locales de cada país; y entre los países analizados en términos de semejanzas y diferencias en los procesos de políticas de formación continua de docentes en la región. Estas comparaciones permitieron formular consideraciones sobre el proceso de regionalización de la formación docente en la región del MERCOSUR.

PALABRAS CLAVE: MERCOSUR; Políticas de Formación Continua de docentes; Regionalización Educativa; y Globalización.

ABSTRACT

The main objective of this research is to describe and analyze the reconfiguration of the Support Program for the Educational Sector of MERCOSUR (PASEM 2011-2016) in the National Policies for Continued Training of Basic Education Teachers, from 2010 to 2020, in Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, the four MERCOSUR member countries and PASEM participants. This analysis contemplated the context of the MERCOSUR Regional Integration process, noting the place of Continued Teacher Education in the MERCOSUR educational regionalization project. This is a qualitative research that adopted tools of comparative critical studies. For example, documents from primary and secondary sources about MERCOSUR, the Educational Sector of MERCOSUR (SEM), PASEM and the national ministries of education of each country included in the survey. In addition, this work carried out a relevant documentation analysis, literature review and used ATLAS.ti qualitative analysis software, among others. In part 1 of the thesis, PASEM and its context were deepened and detailed, with regard to the background and precedents of the program, resulting in themes and categories. These were confronted with the national policies of continuing education of teachers in Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, studied. In part 2 of the research resulting in the reconfiguration of regional policies in local contexts. The main results were comparisons between a regional program and its impact on national/local policies in each country; and between the countries analyzed in terms of similarities and differences in the processes of continued teacher education policies in the region. Such comparisons allowed for considerations regarding the process of regionalization of teacher training in the MERCOSUR region.

KEY WORDS: MERCOSUR; Continued Teacher Education Policies; Educational Regionalization; and Globalization.

LISTA DE IMAGENS, QUADROS, TABELAS e DIAGRAMAS

IMAGENS		Página
Imagem 1	Organograma do SEM	57
Imagem 2	Estrutura e organização do PASEM	72
Imagem 3	Mapa das características dos países (organizados por dados gerais)	120

QUADROS		Página
Quadro 1	Documentos MERCOSUL, SEM E PASEM analisados na pesquisa	45
Quadro 2	Documentos Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai- analisados na pesquisa	46
Quadro 3	Aspectos do Espaço Educativo Europeu (EEE) e do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM)	101
Quadro 4	Principais códigos/categorias do PASEM	117
Quadro 5	Principais regulamentações e políticas que tratam especificamente da Formação Continuada de Professores em cada país – 2010 – 2020	146
Quadro 6	Lista de documentos analisados nos países por ordem cronológica	157-158
Quadro 7	Reconfiguração dos códigos/categorias do PASEM nas políticas nacionais de FCP – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – 2010 -2020	196

TABELAS		Página
Tabela 1	Pesquisa em bases de dados com as palavras-chave selecionadas	43
Tabela 2	Entrevistas realizadas	47
Tabela 3	Lista dos estágios (<i>Pasantías</i>) realizados durante o PASEM	83-84
Tabela 4	Total de Professores da Educação Básica – 2012	85
Tabela 5	Concurso de Experiências inovadoras do PASEM	92-93
Tabela 6	Instituições de Formação Inicial de Professores	135

DIAGRAMAS		Página
Diagrama 1	Objetivos e temas recorrentes nos Planos do SEM (1998-2020)	62
Diagrama 2	Objetivos e temas recorrentes no PASEM e identificados nas políticas nacionais de formação continuada de professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – 2010 - 2020	167

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGCS	Acordo Geral de Comercio e Serviços
ALADI	Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Intercâmbio
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALCUE	Espaço Comum de Educação Superior América Latina e Caribe - União Europeia
ANEP	Administração Nacional de Educação Pública
ANPED	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisas em Educação
APC	Alianza Patriótica para el Cambio
APEOESP	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
ARCU-SUL	Acreditação de Cursos Universitários do MERCOSUL
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNC	Base Nacional Curricular
CABA	Cidade Autônoma de Buenos Aires
CAFD	Comissão de área de Formação Docente
CAN	Comunidade Andina
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.
CCR	Comitê Coordenador Regional
CECAP	Centro de Capacitação e Aperfeiçoamento Docente
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEIBAL	Conectividade Educativa de Informática Básica para a Aprendizagem em Linha
CePA	Escola de Capacitação Docente - Centro de Pedagogias de Antecipação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CERP	Centro Regional de Professores
CFE	Conselho de Formação em Educação
CGSIC	Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação
CINE	Classificação Internacional Normalizada em Educação
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CRC-EB	Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica
CRC-FD	Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente
CRCA	Comissões Coordenadoras Regionais de Áreas
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DPD	Desenvolvimento Profissional Docente
EAD	Educação a Distância
EAP	Estrategia de Alianza con el País
ECA	Estatuto da Criança e do adolescente
EEE	Espaço Europeu de Educação
EGP	Equipe Gestora do Projeto
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ERA	Education Reform Act
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FCC	Fundação Carlos Chagas
FCP	Formação Continuada de Professores

FE	Faculdade de Educação
FEEi	Fundo para a Excelência da Educação e da Investigação
FE/UNICAMP	Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas
FEM	Fundo Financiamento do Setor Educativo do MERCOSUL
FONACIDE	Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEI	Global Education Industry
GERM	Global Education Reform Movement
GGP	Grupo Gestor del Proyecto
GMER	Global Managerial Education Reforms
GPPES	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Educação e Sociedade
HTPC	Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Institutos de Ensino Superior

IEP	Instituto de Estudos Peruanos
IFD	Instituto de Formação Docente
IFSUL	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense
INAES	Instituto Nacional de Educação Superior
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFOD	Instituto Nacional de Formação Docente
INPAD	Instituto Nacional de Perfeccionamiento y Actualización Docente
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituto de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores
IPES	Institutos de Pesquisa e Estudos Sociais.
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos
ISFD	Institutos Superiores de Formação Docente.
ISM	Instituto Social do MERCOSUL
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
LEN	Lei de Educação Nacional
LGEP	Lei Geral de Educação Paraguai
LGEU	Lei Geral de Educação Uruguai
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado do Brasil
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MEXA	Mecanismo Experimental para o credenciamento de cursos e títulos de graduação universitária
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEI	Organização dos Estados Ibero-Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PASEM	Programa de Apoio ao Setor Educativo do MERCOSUL
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEG	Políticas Educacionais Globais
PIB	Produto Interno Bruto
PIR	Programa Indicativo Regional
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PRO	Partido Proposta Republicana
PROCEMA	

	Programa de Capacitação dos Educadores para o Melhoramento das Aprendizagens das crianças, jovens e adultos
PROSUL	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
PRPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Plano Social Educativo
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
PT	Partido dos Trabalhadores
RANA	Rede de Agências Nacionais de Credenciamento
REDESUL	Rede de Desenvolvimentos <i>Educacionales</i> do MERCOSUL
REVALIDA	Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos
RFFDC	Rede Federal de Formação Docente Contínua
RME	Reunião de Ministros de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEED	Secretaria de Educação à Distância
SEM	Setor Educacional do MERCOSUL
SIC	Sistema de Informação e Comunicação do MERCOSUL Educativo
SITEAL	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina
SM	Secretaria do MERCOSUL
SUNFD	Sistema Único Nacional de Formação Docente
TALIS	Teaching and Learning International Survey (em português Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem)

TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TEC	Tarifa Externa Comum
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TNLC	Tratado Norte Americano de Livre Comercio
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UAM	Universidade Autônoma de Madrid
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNILA	Universidade Brasileira Federal de Integração Latino-Americana
UNIVESP	Universidade Virtual do Estado de São Paulo
UNLP	Universidad Nacional de La Plata

Sumário

Introdução.....	21
Integração Regional	24
Formação Continuada de Professores	26
As muitas facetas da Globalização: o local, o regional e o global	28
Metodologia de pesquisa: em foco os estudos comparados	37
Procedimentos metodológicos.....	42
Etapas e instrumentos da pesquisa	43
Etapa 1 Revisão Bibliográfica.....	44
Etapa 2 Pesquisa documental	46
Etapa 3 Entrevistas	47
Etapa 4 Análise dos dados e organização da estrutura do texto	49
Parte 1 O Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM)	53
Capítulo 1 Detalhando o PASEM: antecedentes, estrutura e organização	55
1.1 Os antecedentes: o que estava acontecendo antes de o PASEM ser implementado?	55
1.2 A estrutura e organização do PASEM.....	72
Capítulo 2 O desenvolvimento do PASEM: intersecções entre UE e MERCOSUL, influências do PASEM no SEM e precedentes.....	96
2.1 Intersecções entre a UE e o MERCOSUL: influências da UE, Inter-regionalismo e estratégias do EEE e SEM	96
2.2 Intersecções entre o PASEM e o SEM.....	103
2.3 Precedentes: afinal, o que aconteceu depois que o PASEM foi concluído?.....	104
Capítulo 3 O PASEM e a agenda global da educação: quando as políticas educacionais “viajam”? Resistências ou controvérsias?	108
Parte 2 A formação continuada de professores nos países do MERCOSUL: intersecções entre o PASEM e os países - ler o nacional para ver o regional	117
Capítulo 4 Contextos e aspectos políticos, econômicos, geográficos e sociais dos países pesquisados: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	120
Capítulo 5 A organização da educação e as políticas de formação continuada de professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	126
5.1 A Organização e a estrutura da educação.....	126
5.2 Percursos da Formação de professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	130
5.3 A última década das políticas de Formação Continuada de professores (2010-2020): análises e reflexões	146
Capítulo 6 Intersecções entre o PASEM e as Políticas de Formação Continuada de Professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai	158
6.1 Os desdobramentos do PASEM nos países	160

6.2 Influências, reflexões e comparações das ações do PASEM nas políticas nacionais dos países	167
Capítulo 7 Confluência, influência, intersecção nas políticas de Formação Continuada de professores nos países membros do MERCOSUL	195
Considerações Finais: o PASEM e o processo de regionalização da Formação Continuada de professores no MERCOSUL	198
Glossário.....	205
Referências.....	206
Apêndices	218
Apêndice 1 Roteiro Matriz	218
Apêndice 2 Quadro- Documentos do SEM: Protocolos, Acordos, Memorandos, Tratados e Estudos	222
Apêndice 3 Quadro- Destaques das atas do Grupo de Trabalho Ad Hoc PASEM e do Comitê Diretor do PASEM, 2010 a 2016.....	224
Apêndice 4 Quadro- Organização e estrutura educacional: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.....	226

Introdução

A pesquisa que resultou nesta tese de doutorado revela a continuidade de uma trajetória de estudos acerca do tema das Políticas de Formação Continuada de Professores, na qual se destaca a pesquisa de mestrado intitulada *A Ação Pública e a Formação Continuada de Professores: Um Estudo de Caso no Brasil e na Argentina*¹, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sob orientação do Prof. Dr. Vicente Rodriguez, no contexto do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), defendida em agosto de 2013. Na referida pesquisa, analisou-se a ação do setor público nas políticas de Formação Continuada de Professores (FCP) da Educação Básica, no contexto das reformas neoliberais e dos avanços da ideologia do setor privado no campo da educação, buscando compreender como foram elaboradas e implementadas tais políticas de FCP no Brasil e na Argentina, no período de 2000 a 2011.

Observou-se, durante a pesquisa, que, em nível nacional e de forma geral, há nos centros de formação, nos programas e nos cursos estudados no Brasil e na Argentina uma oferta formativa de caráter prioritariamente técnica, com ações pontuais, com atividades descontínuas, fragmentadas e separadas da formação inicial, expressivamente na modalidade Educação a Distância (EAD), e, conseqüentemente, sujeitas às vicissitudes dos governos, dos acordos internacionais e em alguns casos em parceria com o setor privado (OLIVEIRA-DRI, 2013).

Esses dados também são resultantes das reformas educativas iniciadas durante a década de 1990 por esses países. Tais reformas receberam orientações para o desenvolvimento das políticas de formação continuada de professores, pois os professores são considerados centrais nas mudanças requeridas, muitas das quais se originaram a partir das diretrizes propostas por organismos internacionais e acordos regionais.

Nessa direção, constata-se que a agenda internacional apresenta um duplo discurso: por um lado, parece preocupada com a questão docente; entretanto, por outro lado, não apresenta um comprometimento efetivo com a valorização dos profissionais da educação, apesar de considerar os professores um meio para a implementação e a manutenção de uma

¹ DRI, W. I. de O.; *A Ação Pública e a Formação Continuada de Professores: Um Estudo de Caso no Brasil e na Argentina*. 2013. 358f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

agenda global (BALL, 2004). Pode-se observar que em grande parte dos documentos² produzidos pelos organismos internacionais não há orientações e diretrizes que busquem melhorar efetivamente as condições de trabalho, diminuir a precarização ou promover a valorização dos professores (salário, incentivos, etc.); porém, observam-se orientações para formação em serviço de caráter pontual, na modalidade EAD e predominantemente de caráter tecnicista (FREITAS, 1999). Tais orientações foram efetivadas e puderam ser comprovadas por meio dos dados coletados na pesquisa de mestrado citada anteriormente (OLIVEIRA-DRI, 2013).

Em decorrência dessa trajetória acadêmica e dessas pesquisas, foi possível conhecer o Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM) quando estava iniciando sua implementação nos países da região. Assim, a pesquisa apresentada se insere nesse contexto e tem como objeto de estudo o PASEM nas políticas nacionais de Formação Continuada de Professores da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que são países membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)³, ou seja, no âmbito regional. É a partir deste ponto que decorre o propósito desta tese de doutorado, tomando como tema geral as políticas de formação continuada de professores⁴ da Educação Básica no contexto do MERCOSUL por meio do PASEM.

A pesquisa teve como objetivo principal descrever e analisar a reconfiguração do PASEM (2011-2016) nas Políticas Nacionais de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, no período de 2010 a 2020, na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, os quatro países membros do MERCOSUL e participantes do PASEM. Tal análise contemplou o contexto do processo de Integração Regional do MERCOSUL, observando qual o lugar da

² Exemplos de tais documentos são: Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (UNICEF, 1990); *Prioridades y estrategias para la educación* (BANCO MUNDIAL, 1995), *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe* (CEPAL; UNESCO, 2005).

³ Para fins de esclarecimento, o MERCOSUL é composto dos países membros: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela e a Bolívia, está em processo de adesão; e dos países associados: Chile, Peru, Equador, Guiana, Colômbia e Suriname. A Venezuela está suspensa dos direitos e das obrigações da sua condição de Estado Parte do MERCOSUR em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia, disponível em: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/>. Acesso em: 14 dez. 2019.

⁴ Para esta pesquisa será utilizado, prioritariamente, o termo professor. Essa escolha se dá em função das legislações e normativas que regulamentam as políticas de educação no Brasil fazerem uso desse termo, e porque o *locus* de desenvolvimento da pesquisa se dá no Brasil. Entretanto, é importante ressaltar que no âmbito da América Latina é mais comum a expressão ‘docente’, e ainda se encontra, como é o caso na Argentina, que popularmente chama-se de ‘maestra’ e ‘maestro’ aos professores que atuam na etapa da educação inicial e primária, equivalente à Educação Infantil e Fundamental no Brasil. Apesar do uso prioritário do termo ‘professor’, serão mantidos os nomes originais no tratamento dos documentos de cada país. Além disso, ao longo da pesquisa buscar-se-á conceituar o uso desse termo e esclarecer como é usado em cada um dos países investigados.

Formação Continuada de Professores no projeto de regionalização educativa do MERCOSUL. Para tanto, buscaram-se os seguintes objetivos específicos:

1-Descrever, analisar e identificar a proposta de regionalização do PASEM, identificando-se as ações desse programa que colaboraram para o fortalecimento da região. Assim, questionou-se: que regionalização é essa? como ela ocorre? que aprendizagem essa regionalização e esse programa trouxeram?

2-Analisar as influências do PASEM no Setor Educacional do MERCOSUL (SEM).

3-Identificar se há uma relação entre o PASEM e as Políticas Nacionais de Formação Continuada de Professores da Educação Básica da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando ler o nacional para identificar o regional; e como o regional influencia em tais políticas.

4-Realizar uma análise comparada entre a Argentina, o Brasil, o Uruguai e o Paraguai, identificando a recontextualização das principais orientações e diretrizes do PASEM, por meio das principais ações, temas, diretrizes e orientações desse programa e a sua reconfiguração nos documentos nacionais de Formação Continuada de Professores dos países investigados.

O PASEM foi constituído como um programa conjunto entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE), e teve como proposição desenvolver ações que contribuíssem para a melhoria da formação inicial e continuada e para o desenvolvimento profissional dos professores na região do MERCOSUL, focando no desenho e na gestão das políticas públicas para a formação e no desenvolvimento profissional docente, no reconhecimento de estudos, na aprendizagem de espanhol e de português como línguas estrangeiras, na alfabetização e no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para o ensino e a aprendizagem e para a consolidação dos vínculos institucionais na região⁵.

Entende-se que as políticas educativas na esfera regional convergem com outras políticas de caráter internacional, o que permite compreender o regionalismo em um cenário mais complexo de globalização, fomentando a necessidade e a importância de serem estudadas e aprofundadas. No contexto desta pesquisa, do tema e do objeto investigado, alguns assuntos se destacam e serão apresentados brevemente a seguir, pois é importante compreendê-los para o desenvolvimento e aprofundamento do estudo, tais como Integração Regional, Formação Continuada de professores e Globalização.

⁵ Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/pasem.html>. Acesso em: 14 dez. 2019.

Integração Regional

Para Hurrell (1995), não há um consenso amplo no debate acerca de "região" e "regionalismo", entretanto, este termo tem sido usado para definir diferentes fenômenos. O autor propõe, em vez de trabalhar com um único conceito amplo, cinco categorias diferentes no âmbito do regionalismo: 1- regionalização; 2- consciência e identidade regional; 3- cooperação regional interestatal; 4- integração regional e 5- coesão regional.

A **regionalização**, segundo esse autor, passa por fatores essencialmente mais econômicos e de forma espontânea, ou seja, não existe uma institucionalização política intencional dos Estados envolvidos, e os responsáveis são os mercados, o comércio privado, as empresas e os fluxos de investimento. Além disso, a regionalização também envolve uma maior circulação de pessoas, permitindo que ideias, comportamentos políticos e formas de pensar movimentem-se de uma área para outra. A **consciência e a identidade regional** são mais subjetivas e envolvem questões simbólicas e de identidade que podem ser observadas na cultura, na história e nas tradições religiosas comuns. A **cooperação regional interestatal** envolve arranjos ou acordos interestatais ou intergovernamentais de cooperação formal ou informal. Pode-se entender que esses seriam processos que antecedem uma Integração Regional (HURRELL, 1995).

A **integração regional** seria uma importante subcategoria da cooperação regional, na qual a integração econômica envolve decisões e acordos promovidos por parte dos Estados, com o objetivo de reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio de bens, serviços, capital e pessoas. Apesar de envolver várias dimensões, trata-se de um conceito que frequentemente é confundido com integração econômica. A **coesão regional** é a combinação das quatro categorias citadas anteriormente, ampliando o conceito de regionalismo, e permite a consolidação de uma unidade regional coesa. Para o autor, essa coesão pode ser entendida em dois sentidos: 1) quando o regional tem um papel definidor nas relações entre os Estados da região e de outros do globo; 2) quando o regional é a base política para diferentes temas (HURRELL, 1995).

Observa-se a complexidade em discutir regionalismo e integração regional, pois há muitas formas e propósitos diferentes. Para Börzel (2016), tais categorias usadas por Hurrell (1995) facilitam a compreensão do regionalismo, entretanto, cooperação e integração regional são fenômenos de diferentes graus empregados nos processos de regionalismo; as nuances

desses fenômenos vão depender dos objetivos alcançados pela região, no sentido de fortalecer as relações supranacionais ou manter a total soberania dos Estados.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o MERCOSUL propõe uma Integração Regional que desde sua criação teve como objetivo principal a “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, uma Tarifa Externa Comum (TEC), uma política comercial comum, políticas macroeconômicas e setoriais e a harmonização de legislações” (OLIVEIRA-DRI, 2013, p. 7). Porém, nota-se uma instabilidade nesse processo, que muda conforme as alterações de presidentes dos países membros (ocorrência de eleições). Ao longo deste estudo, observou-se que o tópico **integração regional** apareceu em quase todos os documentos do MERCOSUL analisados, e que a questão educacional consta como meio para alcançar tal objetivo, e a regionalização educativa⁶ é uma estratégia para a integração regional. Quando o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) foi criado, no final de 1991, a educação era considerada um fator que deveria acompanhar os processos de integração para enfrentar questões decorrentes da transformação produtiva, dos avanços científico-tecnológicos e da consolidação da democracia (RME, 1992), e sua missão era a construção de um espaço educacional comum, articulando a educação com o processo de integração regional.

A partir dessa configuração, o espaço regional se torna um *locus* apropriado para a integração de políticas, uma vez que há uma maior aproximação geográfica, cultural e de identidade regional, na qual as desigualdades podem parecer menores, facilitando os intercâmbios e a “harmonização” educativa. Entretanto, esta pesquisa mostrou que, apesar da proximidade geográfica, a região do MERCOSUL apresenta muitas diferenças, em um contexto complexo, com instabilidades políticas, com precariedades no aspecto social e incipiente com relação à integração regional. Ainda, apresenta diferenças culturais, como a língua, que gera uma marca importante entre os países de língua espanhola e o Brasil de língua portuguesa. Nas últimas décadas, observaram-se esforços entre diferentes regiões na busca pela criação de espaços comuns educativos, cujo exemplo mais avançado e estudado foi o Processo de Bolonha, na União Europeia (SILVA, 2014).

Como aponta Ianni (1994, p. 151), “o local e o global determinam-se reciprocamente, umas vezes de modo congruente e conseqüente, outras de modo desigual e desencontrado. Mesclam-se e tensionam-se singularidades, particularidades e universalidades”.

⁶ Considerando a região do MERCOSUL, na prática há vários exemplos de regionalização educativa no âmbito do reconhecimento de títulos e titulações conjuntas; tais ações serão nomeadas e apresentadas ao longo desta tese.

Conforme esse autor, é evidente que o local e o global não são dois objetos distintos, “com tessituras e dinâmicas próprias, alheias. Implicam-se reciprocamente, em articulações sincrônicas e diacrônicas diversas, desde convergentes e antagônicas” (IANNI, 1994, p. 153). Assim, essas duas dimensões encontram-se imbricadas e estão articuladas, cada qual à sua maneira, atuando uma sobre a outra, ao mesmo tempo, sendo que no global verifica-se a tendência de “incluir” o local, mesmo que seja para a manutenção e/ou acirramento das mazelas socioeconômicas em escala planetária (IANNI, 1994).

Formação Continuada de Professores

Faz-se importante situar, no âmbito das políticas de Formação Continuada de Professores (FCP), quem são os trabalhadores e as trabalhadoras da educação, professores e professoras. A formação de professores deveria passar por um contexto de formação humana, oposta à formação unilateral provocada pelo trabalho alienado, pela divisão social do trabalho e pela manutenção das classes; é compreendida como uma ruptura ampla com o homem limitado da sociedade capitalista. Tal ruptura poderá atingir uma gama muito variada de aspectos da formação do ser social, promovendo seres humanos que se afirmem historicamente, que se reconhecem mutuamente em sua liberdade e podem superar a separação entre trabalho manual e intelectual. O homem *omnilateral* não se define pelo que sabe, domina, gosta, conhece, muito menos pelo que possui, mas pela sua ampla abertura e disponibilidade para saber, para dominar, para gostar, para conhecer coisas, pessoas, realidades – as mais diversas (MARX; ENGELS, 1844, *apud* MANACORDA, 1991).

A teoria materialista de que os homens são produtos das circunstâncias e da educação e de que, portanto, homens modificados são produtos de circunstâncias diferentes e de educação modificada, esquece que as circunstâncias são modificadas precisamente pelos homens e que o próprio educador precisa ser educado. Leva, pois, forçosamente, à divisão da sociedade em duas partes, uma das quais se sobrepõe à sociedade (como, por exemplo, em Robert Owen).

A coincidência da modificação das circunstâncias e da atividade humana só pode ser apreendida e racionalmente compreendida como prática transformadora (MARX, 1845).

A formação de professores tem caráter humano, histórico, com sujeitos mutualmente livres, que se sinta completo a partir de sua convivência em sociedade, ou seja, *omnilateral*. Esta formação tem como cerne a concepção de um processo que é *continuum* e pode ocorrer

em “espaços formais, como o da escola e o da universidade, ou menos formais, como o do trabalho, da casa, do lazer e da cultura, um processo que não se encontra estagnado” (OLIVEIRA-DRI, 2013, p. 81).

Para a autora Marin (1995), tal processo *continuum* da educação continuada, apesar de ser destacado nos aspectos do trabalho em serviço, ou seja, institucionalizado acrescenta, vão além e compõe uma visão mais completa partindo das próprias experiências profissionais no chão da escola. Dessa forma, o professorado não está limitado à sala de aula, ele pode expandir atentando-se às mudanças societárias que o cerca, assim, entende-se que em uma formação de professores que preza por um processo educativo contínuo não cabe somente treinar e instrumentalizar o professor, pois este tem outras possibilidades como sujeito professor na sociedade.

Ademais, não se tem a pretensão de fechar o conceito de Formação Continuada, pois existe “uma pluralidade de propostas frente a distintas ideologias, defendendo modelos que privilegiam aspectos muito diversos da formação continuada de professores, sendo um campo não muito definido” (OLIVEIRA-DRI, 2013, p.83) conforme discorrem os seguintes autores: Nóvoa, 1997; Serra, 2004; Fundação Carlos Chagas, 2011; Moreto, 2008; Imbernón, 2009; dentre outros.

Conforme Marin (1995), é partir do século XX que se observa uma maior preocupação com a formação continuada do professor, e durante esse período a autora destaca que foram usados diferentes nomes e conceitos para tal formação posterior e inicial, dentre estes pode-se nomear: treinamento, reciclagem, capacitação e aperfeiçoamento. Tais nomes e conceitos foram identificadas em políticas públicas educacionais, principalmente depois dos anos de 1990, no qual se pode observar uma separação entre a formação inicial e a continuada (SERRA, 2004).

Nesta pesquisa, considerou-se formação inicial a primeira graduação realizada pelo professor, e a formação continuada o percurso formativo contínuo constituído pelo professor na prática, na pesquisa e na reflexão após a primeira formação/graduação que habilita para a profissão de professor. Para fins didáticos e de esclarecimentos, consideram-se dois tipos de Formação Continuada, conforme Oliveira-Dri (2013):

Formação Continuada: uma formação mais ampla, permanente, realizada ao longo da vida, independente do vínculo com uma rede de ensino (pública ou privada), na busca de ampliar as perspectivas e as visões de mundo do sujeito. Ademais, pode-se atrelá-la à “prática social” do trabalho da pedagoga, à ciência da educação e à visão de mundo (OLIVEIRA-DRI, 2013).

Formação Continuada em Serviço: é a formação ofertada aos profissionais da educação de determinada rede de ensino (pública ou privada), regulamentada, podendo afetar o plano de cargos e de carreira do professor (OLIVEIRA-DRI, 2013).

Portanto, ao observar as políticas de formação continuada de professores, encontram-se, de forma preponderante, essas duas possibilidades formativas, entretanto, a formação continuada em serviço é que será estudada neste trabalho, pois ela se refere ao emprego dos professores, apresentando diferentes especificidades em cada contexto (OLIVEIRA-DRI, 2013).

Ademais, não se pode deixar de mencionar, no âmbito desta pesquisa, outro lugar que a formação continuada de professores ocupa ou compartilha, que é o **Desenvolvimento Profissional Docente**. Muito se tem discutido a respeito da FCP e o Desenvolvimento Profissional Docente (BRASLAVSKY, 2004; SERRA, 2004, dentre outros). Na região do MERCOSUL encontram-se políticas públicas que tratam a temática. O próprio PASEM, programa aqui investigado, teve como objetivo geral desenvolver ações que pudessem contribuir para a melhoria da formação inicial e para o desenvolvimento profissional dos professores na região, ou seja, o programa separou sua linha de trabalho em formação inicial e colocou a formação continuada no âmbito do desenvolvimento profissional docente.

Verificou-se, ao analisar as políticas de FCP dos países estudados, que muitos não identificam diferenças entre a formação continuada e o desenvolvimento profissional docente. Dessa forma, os autores Imbernón e Herrera (2013) analisam que é importante não reduzir o conceito de Desenvolvimento Profissional Docente, e entender que a FCP envolve aspectos pedagógicos, teóricos e reflexivos. Já o Desenvolvimento Profissional dos professores é mais amplo, envolvendo, além da FCP, fatores relacionados à carreira, ao salário, à organização das escolas e à estrutura institucional, permitindo um avanço mais integral na vida profissional do professor.

Nesse sentido, reitera-se a importância desta investigação, que se justificou pela necessidade de desenvolver mais estudos que explorem as Políticas de FCP e suas relações em âmbito nacional/regional/global, demonstrando sua relevância para a implementação de espaços comuns educativos e o fortalecimento de Políticas Públicas nacionais que valorizem, respeitem e incentivem as professoras e os professores.

As muitas facetas da Globalização: o local, o regional e o global

As análises realizadas pela pesquisa que resultou nesta tese evidenciaram o diacronismo entre o regional, o local e o global, ou seja, uma sucessão de acontecimentos históricos que ocorreram, principalmente, a partir dos anos 1990, visto que esse período marca um momento histórico importante no âmbito global (final da Guerra Fria e o avanço do neoliberalismo, da globalização econômica e da tecnologia, sobretudo com a chegada da Internet); e nos âmbitos nacional e regional (no Brasil e no Paraguai inicia-se um período democrático, com reformas estatais, busca de estabilidade econômica - o Plano Real no Brasil e o “1peso=1dólar” na Argentina; e a criação do MERCOSUL). Tal período abriu as portas para novas formas de organização mundial, em que tudo ocorre mais rapidamente e interconectado, influenciando nas próximas décadas, sobretudo no que tange às políticas educacionais e os processos de regionalização.

Para tal intento, foi necessário realizar uma contextualização dos principais conceitos e contextos que envolvem a globalização e sua reconfiguração no regional e no local com relação às políticas educativas, dando ênfase às políticas de formação e desenvolvimento profissional dos professores da Educação Básica.

Para o processo de construção dos conceitos de globalização difundidos nas últimas décadas, buscaram-se referências nos seguintes autores: Chesnais, 1996; Ianni, 1999; Santos, 2002; Dale, 2004. No presente estudo aponta-se para processos de globalização educativa entre os países envolvidos nas políticas e práticas oriundas de uma agenda global (DALE, 2004), que, nesse caso específico, são os países membros do MERCOSUL. Alguns autores (ONG, 2007; ACOSTA; RUIZ, 2016; PECK; THEODORE, 2010) têm discutido a importância de refletir a transferência, a mobilização, a mutação, a tradução, a interpretação e a recontextualização das políticas educacionais quando “viajam” de um lugar para outro, pois, mesmo sabendo que tal prática ocorre há muito tempo (CHESNAIS, 1996), com a globalização econômica tal processo foi legitimado e ganhou espaço nas agendas internacionais.

Importante ressaltar que no capitalismo a educação aparece como parte fundamental para o desenvolvimento de um país, assim como para torná-lo competitivo; como exemplo de tais processos encontram-se as avaliações internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e os tratados educativos no âmbito de blocos econômicos (Tratado de Bolonha na UE). Porém, é importante destacar que há diferenças dos processos globais mais recentes quando comparados aos processos das décadas anteriores, uma vez que a globalização, em um contexto mais rigoroso e complexo, seria uma “nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação”

(CHESNAIS, 1996, p. 13), e não é mais apenas uma etapa do processo de internacionalização, como ocorreu a partir de 1950 (CHESNAIS, 1996).

Os estudos de Chesnais (1996) apresentam algumas distinções dos períodos históricos do capitalismo que antecedem o que ele chama de mundialização do capital, e mostram características mundiais de um novo regime de acumulação do capital. Para o autor:

A expressão “mundialização do capital” é o que corresponde mais exatamente à substância do termo em inglês “globalização” que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista voltado para produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta “globais” (CHESNAIS, 1996, p.17).

Dessa forma, o autor contextualiza que a “mundialização do capital” que ingressou durante a década de 1980 é bem diferente das fases anteriores do capitalismo, como da época imperialista (1880-1913), na qual as características foram dadas pelos teóricos do imperialismo; e como da época “fordista” ou da “idade do ouro” (pós Segunda Guerra Mundial até 1974/1979), na qual se observa a reconstrução dos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial, das relações políticas (nacionais e internacionais) e de instituições (Sindicatos e Estados) mais fortemente constituídas. Para ele, a mundialização é um processo quantitativo e qualitativo de pessoas que estão em espaços geográficos diferentes, podendo ser caracterizado como,

[...] o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p.34).

Para Octavio Ianni (1999), a ideia de globalização aparece em muitos lugares espalhados pelo mundo, não fazendo muita distinção entre as formas de nomear os processos globais:

Surge dos acontecimentos e interpretações relativos a tudo que é internacional, multinacional, transnacional, mundial e planetário. Está presente na vida social, assim como nas produções intelectuais. Ressoa em toda reflexão sobre capitalismo, socialismo, Ocidente, Oriente, islamismo, cristianismo, modernidade e pós-modernidade (IANNI, 1999, p. 7).

O autor faz uma importante contextualização histórica, na qual salienta o período da Guerra Fria, o fim do socialismo na União Soviética, as emancipações políticas das colônias europeias na África, na Ásia e na América Latina, a queda do muro de Berlim e o advento da

tecnologia como fatores revolucionários que possibilitaram muitas transformações em todas as esferas da sociedade, induzidas por uma nova ordem mundial. Ademais, Ianni (1999) faz uma relação entre o Estado e os processos de globalização, nos quais ele destaca que, na economia e também nas áreas sociais, nas políticas e na cultura, a globalização vem se intensificando e gerando uma situação de subordinação do Estado-nação em relação às organizações supranacionais e, portanto, aos movimentos e articulações do capital, gerando contradições nos Estados, mas que mesmo assim assumem tal economia e política mundial. Dessa forma, desenvolve-se um novo processo de desterritorialização, ou seja, formam-se estruturas de poder econômico, político, social e cultural no âmbito internacional e global, aparentemente sem vínculo nenhum com alguma nação.

Ianni (1999) ainda aborda a temática das formas do poder global no contexto da globalização:

Um lema ambicioso está sintetizado na expressão “nova ordem econômica mundial”, geralmente pensada e falada em inglês, com sotaque norte-americano e os ingredientes do neoliberalismo. Em todos os casos, arrogam-se a ilusão de generalizar seus interesses e ideais, acomodar divergências e tensões, instituir as linhas principais da face e destino do mundo (IANNI, 1999, p. 129).

O trecho citado provoca a pensar se o ideário da globalização é originalmente supranacional, ou se ele tem uma origem e uma “nacionalidade”; nesse discurso, percebe-se uma situação de dependência de vários países em relação aos Estados Unidos e alguns países europeus, principalmente na economia, mas também no social e no cultural. Além disso, vale observar onde estão os centros de comandos das principais multinacionais, transnacionais, corporações e conglomerados que comandam o que o autor chamou de *shopping center* global. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial entram para promover ajustes em escalas globais, favorecendo a globalização e uma política macroeconômica, gerando prosperidade e consumismo moderno aos países ricos e a pequenos bolsões nos países pobres.

Nessa conjuntura, o capitalismo é o modo de produção dessa sociedade global, mas sob a égide do neoliberalismo, visto que este foi apresentado como a melhor possibilidade para superar o capitalismo dos períodos anteriores. Dessa forma, “o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamentos que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2005, p. 13). Para concretizar essa hegemonia, as correntes neoliberais trouxeram conceitos necessários à sociedade, como a

liberdade individual e a dignidade humana, sobretudo para vários países da América Latina que pouco tempo antes saíram de violentas e opressoras ditaduras militares, como é o caso dos quatro países investigados neste estudo.

Para Harvey (2005), no neoliberalismo, o Estado deve interferir de forma mínima, ou seja, é uma teoria com o foco nas políticas-econômicas como os direitos de propriedade privada, de livre comércio e de livre mercado. Portanto, o neoliberalismo assumiu diferentes matizes, dependendo do país ou da região em que foi implementado, considerando os diferentes contextos, alterando as relações dos sujeitos entre si e com o Estado, fragilizando, ainda mais no caso dos países latino-americanos, as políticas sociais e a condição dos trabalhadores que ficaram mais desprotegidos com as flexibilizações das leis trabalhistas.

Santos (2002) aponta em suas reflexões a respeito da globalização:

Uma revisão dos estudos sobre os processos de globalização mostra-nos que estamos perante um fenómeno multifacetado com dimensões económicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo. Por esta razão, as explicações monocausais e as interpretações monolíticas deste fenómeno parecem pouco adequadas. (...) tanto pelas teorias da modernização, como pelas teorias do desenvolvimento dependente, parece combinar a universalização e a eliminação das fronteiras nacionais, por um lado, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica e o regresso ao comunitarismo, por outro. Além disso, interage de modo muito diversificado com outras transformações no sistema mundial que lhe são concomitantes, tais como o aumento dramático das desigualdades entre países ricos e países pobres e, no interior de cada país, entre ricos e pobres, a sobre população, a catástrofe ambiental, os conflitos étnicos, a migração internacional massiva, a emergência de novos Estados e a falência ou implosão de outros, a proliferação de guerras civis, o crime globalmente organizado, a democracia formal como uma condição política para a assistência internacional, etc. (SANTOS, 2002, p. 26).

Nesse trecho, o autor discute a respeito de uma globalização complexa, nada consensual, que gera conflitos entre diferentes grupos sociais e nada fácil de estudar, combinando díspares teorias e realidades do globo. Muitas prescrições da globalização estão ancoradas no “Consenso de Washington”, ou, como é conhecido, “consenso neoliberal”, que nos anos 1980 apresentou orientações referentes à economia mundial e o papel do Estado; atualmente, esse consenso vem sofrendo muitas pressões contra hegemônicas, entretanto “foi esse consenso que nos trouxe até aqui e é por isso sua a paternidade das características hoje dominantes da globalização” (SANTOS, 2002, p. 26). Conforme o autor, são os países periféricos e os semiperiféricos que mais sofrem com os ditames das prescrições neoliberais, uma vez que as agências financeiras multilaterais estabelecem como condições para créditos seguir tais orientações.

Outro assunto abordado por Santos (2002) refere-se aos processos entre o local, o regional e o global, que para este trabalho são dimensões relevantes. Para o autor, o global e o local são socialmente produzidos no interior da globalização, em que o modo de produção é definido como,

[...] o conjunto de trocas desiguais pelo qual um determinado artefato, condição, entidade ou identidade local estende a sua influência para além das fronteiras nacionais e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outro artefato, condição, entidade ou identidade rival (SANTOS, 2002, p. 63).

Nesse sentido, o que se chama de globalização é uma localização de sucesso, pois toda globalização tem uma raiz local, não existe uma única forma de globalização. Os modos de produção da globalização, conforme Santos (2002), dão origem pelo menos a quatro formas de globalização. A primeira é o *localismo globalizado*, quando um fenômeno local é globalizado com sucesso e se torna capaz de condicionar e ditar processos. O que era local torna-se universal, e coloca em condições subalternas as diferenças alternativas. Um exemplo seria o uso da língua inglesa como universal; esse localismo de sucesso faz com que outras línguas, muitas vezes mais faladas, como é o caso do espanhol, que oficialmente é falado em vinte países do globo, apareçam em um lugar inferior.

A segunda forma de globalização é o *globalismo localizado*, que ocorre quando um localismo globalizado de sucesso impacta de forma estrutural o local, ocorrendo uma inclusão subalterna; exemplos que podem ser citados são a eliminação de comércios, a entrada de empresas com caráter de oligopólios, a destruição de recursos naturais e meio ambiente, dentre outros (SANTOS, 2002).

A terceira forma é o *cosmopolitismo*⁷. Tal forma pertence ao grupo das resistências de “Estados-nação, regiões, classes ou grupos sociais vitimizados pelas trocas desiguais de que se alimentam os localismos globalizados e os globalismos localizados” (SANTOS, 2002, p. 67).

⁷ O uso do termo “cosmopolitismo” para descrever práticas e discursos de resistência, contra as trocas desiguais no sistema mundial tardio, pode parecer inadequado em face da sua ascendência modernista, tão eloquentemente descrita por Toulmin (1990), bem como a luz da sua utilização corrente para descrever práticas que são aqui concebidas, quer como localismos globalizados, quer como globalismos localizados (para não referir a sua utilização para descrever o âmbito mundial das empresas multinacionais como “cosmocorp”). Emprego, contudo, para assinalar que, contrariamente à crença modernista (particularmente no momento de *fin de siècle*), o cosmopolitismo é apenas possível de um modo intersticial nas margens do sistema mundial em transição como uma prática e um discurso contra-hegemônicos gerados em coligações progressistas de classes ou grupos subalternos e seus aliados. O cosmopolitismo é efetivamente uma tradição da modernidade ocidental, mas é uma das muitas tradições suprimidas ou marginalizadas pela tradição hegemônica que gerou no passado a expansão europeia, o colonialismo e o imperialismo, e que hoje gera os localismos globalizados e os globalismos localizados (SANTOS, 2002, p. 66).

Essa forma busca aproveitar as possibilidades de tecnologia e de comunicação criadas nesses processos globalizantes para resistir, constituir lutas contra a exclusão e a dependência; manifestam-se em movimentos sociais, organizações, redes e associações internacionais que conectadas lutam por maior solidariedade transnacional entre Norte e Sul; articulação entre trabalhadores de uma mesma multinacional ou área; movimentos feministas; movimentos étnico-raciais; movimentos de defensores do meio ambiente; movimentos artísticos, dentre outros.

A quarta forma de globalização é o *patrimônio comum da humanidade*⁸: a resistência por meio de lutas internacionais de preservação, proteção e “desmercadorização de recursos, entidades, artefatos, ambientes considerados essenciais para a sobrevivência digna da humanidade e cuja sustentabilidade só pode ser garantida à escala planetária” (SANTOS, 2002, p. 70). São as lutas contra os desmatamentos, as queimadas, a poluição; a luta a favor da preservação da Amazônia, da Antártida, da biodiversidade, dos mares e dos rios; e, de forma mais ampla, dos recursos naturais.

Indubitavelmente, as duas últimas formas de globalização citadas, apesar de terem crescido nas últimas décadas, também sofrem pressão dos localismos globalizados e dos globalismos localizados. Entretanto, buscam construir uma globalização alternativa àquela hegemônica. No bojo desse debate, pode-se perguntar como o regionalismo e os blocos econômicos contemporâneos da América do Sul têm-se manifestado, visto que a globalização hegemônica acentuou a tendência de acordos políticos interestatais. Nesse sentido, vale a pena lembrar historicamente como se deram no âmbito global os processos de regionalização e a formação de blocos. Inicialmente, tal fenômeno parece ser algo mais recente, parte de um contexto de globalização neoliberal, no qual se constata uma tendência comercial de formação de blocos econômicos. Geralmente são criados para facilitar o comércio, a redução de impostos e as tarifas alfandegárias entre os países membros ou associados; também para enfrentar outros blocos regionais e promover benefícios para os países do bloco, que muitas vezes são vizinhos ou de uma mesma região.

Entretanto, a história mostra projetos de formação de blocos comerciais desde o final dos anos 1950, com o Tratado de Roma, em 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), o chamado Mercado Comum, considerado o embrião da União Europeia (UE). Atualmente, a UE é um grupo de vinte e oito países do continente europeu, oficializado em

⁸ O segundo modo de produção de globalização em que se organiza a resistência aos localismos globalizados e aos globalismos localizados, é o que eu designo, recorrendo ao direito internacional, o patrimônio comum da humanidade (SANTOS, 2002, p. 70).

1993, com o Tratado de Maastricht, considerado um dos maiores blocos e referência do globo. Tal bloco foi o único, até hoje, que conseguiu implementar uma moeda única, o Euro, a livre circulação de pessoas integrantes dos países da UE e, no âmbito da educação, assinou o tratado de Bolonha (1999), que marcou a criação de um Espaço Europeu do Ensino Superior⁹. Outro bloco econômico de relevância é o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), criado em 1994, do qual fazem parte os Estados Unidos, o México e o Canadá, buscando facilitar o comércio entre os países membros.

Todavia, no debate que permeia os processos de regionalização na América do Sul, observa-se um importante histórico que pode ser destacado a partir dos atos de Simon Bolívar no início do século XIX, que, além de ser um ícone, junto com San Martín, na luta pela independência das colônias espanholas na América Latina, também tentou promover a integração na região com a convocação do Congresso do Panamá, em 1826. Este pode ser considerado o embrião das Conferências Pan-americanas, que posteriormente foram substituídas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1889¹⁰. Em 1960, criou-se a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e os países membros foram: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Em 1970, a ALALC se expandiu, com a adesão da Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1980, com o Tratado de Montevideo, tornou-se Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Intercâmbio (ALADI)¹¹, atualmente o maior grupo latino-americano, tendo como membros: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Em 1969, foi firmado o Acordo de Cartagena, que teve como objetivo a integração andina, conhecido como Pacto Andino, hoje Comunidade Andina (CAN)¹², com quatro países membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Em 1991, a criação do MERCOSUL, composto pela Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e a Venezuela, que entrou em 2012, mas está suspensa de todos os direitos e das obrigações, conforme o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia, que regulamenta os aspectos democráticos dos países membros. Outros países da América do Sul são associados: Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Peru e Suriname, e a Bolívia está em processo de adesão. Em 1995, surge a Organização do

⁹ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:c11088>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹⁰ Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹¹ Disponível em: <http://www2.aladi.org/sitioAladi/quienesSomos.html>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹² Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>. Acesso em: 20 jun. 2019.

Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)¹³, com um caráter socioambiental, e os países membros são: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Observa-se que, desde o século XIX e mais efetivamente a partir da década de 1960, a região busca diferentes modelos de integração regional. Ademais, notam-se outras propostas de regionalismo, como é o caso da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)¹⁴, criada em 2010, que, dentre outros objetivos, propunha integrar processos regionais desenvolvidos pelo MERCOSUL e pela Comunidade Andina. Entretanto, em março de 2019, é criado o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)¹⁵, pelos países Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, com objetivo de substituir o papel conferido à UNASUL, sob críticas que esta havia assumido uma posição de espectro socialista. Vale ressaltar o “giro” que a América do Sul deu entre 2016 e 2022, com a eleição de governos de direita e ultradireita, primeiro na Argentina, com o governo de Mauricio Macri (2016-2019), depois no Brasil e no Uruguai, com Jair Bolsonaro (2019-2022) e Luís Alberto Lacalle Pou (2020), respectivamente.

Esse recorrido histórico mostra os acordos firmados pela América Latina, mais especificamente pela América do Sul, na busca de uma integração regional. São caminhos antigos e que demandam uma disputa entre integrações e propostas com diferentes bases ideológicas, mas que marcam de alguma forma o lugar e as lutas na região sul-americana. Os processos de integração regional e suas diferentes categorias também são uma demonstração, até certa medida, daquilo que cada Estado-nação que compõe a região defende e promove por seus representantes; em outras palavras, se forem eleitos representantes mais propensos aos ideais neoliberais, o que poderá ser visto é uma integração regional com políticas e diretrizes com tais orientações. Se, por outro lado, os representantes são mais propensos aos ideais socialistas, permeando os debates dos blocos. Sempre deve-se lembrar que os processos de regionalização são compostos pelos Estados-nação, dirigidos pelos governos de turno.

Os posicionamentos do MERCOSUL vão ao encontro do momento histórico que passou ou está passando. Os dados revelam que entre 2003 e 2015, período de predominância dos governos da América Latina mais centrados no campo progressista, houve avanços não somente nas questões comerciais, mas também nas sociais, com destaque para a criação do Parlamento

¹³ Disponível em: http://www.otca-oficial.info/about/who_we_are. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹⁴ Disponível em: <https://www.unasursg.org/es/historia>. Acesso em: 20 jun. 2019.

¹⁵ Disponível em: www.itamaraty.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2019.

do MERCOSUL¹⁶, em 2007, e que em 2010 teve seus membros eleitos pela primeira eleição universal a nível regional, na qual somente a Argentina e o Paraguai elegeram diretamente seus parlamentares. Ainda em 2007 é criado o Instituto Social do MERCOSUL (ISM)¹⁷, que tem como objetivo a pesquisa na área das políticas sociais; o PASEM (2011 -2016) é parte desse momento do MERCOSUL de avanços mais efetivos na área social, principalmente na educação, como pode ser evidenciado nesta tese.

Metodologia de pesquisa: em foco os estudos comparados

A pesquisa realizada foi de abordagem qualitativa (LUDKE; ANDRE, (1986); MICHEL (2009)), tendo como foco principal os estudos comparados (NOVOA, 1995; CIAVATTA, 1992, 2000, 2009; RUI, 2010; LÁZARO, 2016; KRAWCZYK, 2013) e fazendo uso dos seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica (MICHEL, 2009); análise documental (LUDKE; ANDRE, 1986; MICHEL, 2009); entrevistas (semiestruturadas) (LUDKE; ANDRE, 1986; MICHEL, 2009), e outros os quais serão posteriormente apresentados de modo detalhado. A opção em confrontar políticas de FCP em diferentes contextos surge da experiência acadêmica¹⁸ e profissional em utilizar vivências como investigadora em diferentes países e regiões. Nesse sentido, vale ressaltar que o Brasil passou por uma importante década, durante os anos 2000, na qual se investiu muito em intercâmbios estudantis e profissionais, sendo o programa mais reconhecido nesse contexto o “Ciências sem Fronteiras”¹⁹, que possibilitou milhares de alunos de diferentes universidades e faculdades

¹⁶ A composição atual do Parlamento foi definida em outubro de 2010, segundo critério de representação cidadã (Decisão CMC nº 28/10). A representação cidadã implica a atribuição de pesos diferenciados na representação das populações dos Estados Partes, com base no critério da proporcionalidade atenuada: há um mesmo número mínimo de representantes por cada Estado Parte (18 por país) e uma escala de assentos adicionais a ser aplicado para cada Estado Parte em proporção à sua população. Tal escala, contudo, define taxas crescentes de proporcionalidade, por isso, a denominação "proporcionalidade atenuada". Atualmente, o Brasil é representado por 37 parlamentares; a Argentina, por 43; a Venezuela, por 22; o Uruguai e o Paraguai, por 18 cada. A composição final das bancadas (Brasil: 75; Argentina 43; Venezuela 32; Paraguai e Uruguai: 18 cada) está condicionada à realização de eleições diretas, que deverão observar a regulamentação do pleito em cada Estado Parte. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/>. Acesso em: 19 fev. 2020.

¹⁷ Disponível em: <http://www.ismercosur.org/institucion/>. Acesso em: 5 mar. 2020.

¹⁸ Intercâmbio na Argentina durante a graduação em Pedagogia (2006) e durante o mestrado em Educação (2012). Recentemente, entre 2018 e 2019, foi realizado o doutorado sanduíche no Departamento de Educação Comparada e História da Educação, na Faculdade de Filosofia e Ciências da Educação na Universidade de Valência, Valência/Espanha.

¹⁹ “Ciência sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. A iniciativa é fruto de esforço conjunto dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e Capes –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC”. Disponível em: <https://www.gov.br/cnpq/pt->

conhecerem outras realidades e diferentes formas de aprendizagem. Também, existem outros programas nacionais e internacionais de fomento à mobilidade estudantil e a internacionalização das pesquisas, possibilitando novas experiências acadêmicas.

Nesse ínterim, realizou-se um estágio de pesquisa na Espanha, o estágio de doutorado Sanduíche, financiado pela CAPES, entre setembro de 2018 e março de 2019, na Universidade de Valência, em Valência/Espanha, sob a supervisão do professor doutor Luís Miguel Lázaro Lorente. O estágio contribuiu para o processo de amadurecimento teórico e metodológico da pesquisa de doutorado, e possibilitou uma oportunidade singular para o aprofundamento nos estudos da Educação Comparada, tendo em vista que a Universidade de Valência possui um renomado centro acadêmico de referência internacional na área dos estudos comparados em educação, na perspectiva das políticas públicas educacionais em âmbito global. Dessa forma, permitiu uma ampliação dos referenciais bibliográficos, aprofundamento na metodologia da pesquisa e um conhecimento inicial das Políticas de Formação Continuada de Professores da Educação Básica na Espanha.²⁰

O uso do Estudo Comparado em pesquisas educacionais é recente; segundo Monarca e Filho (2004, p. 26), as referências mais correntes são as francesas, chamadas de “Pedagogia Comparada, ligadas, sobretudo, ao estudo social da educação, que tem como referencial os trabalhos de Émile Durkheim e Paul Fauconnet”. Entretanto, é com o surgimento e a entrada dos organismos internacionais nos Estados-nação que se pode observar emergirem pesquisas comparadas, analisando países e regiões, muitas vezes compostas de tabelas e gráficos, com poucas análises e com dados que desconsideram, por vezes, o contexto dos países e das regiões, promovendo um processo de padronização descontextualizado. As pesquisas em Ciências Sociais da tradição crítica latino-americana se distanciaram do enfoque comparativo, principalmente pela associação com as políticas imperialistas do desenvolvimento; por isso, as pesquisas comparativas, nessa tradição crítica foram poucas até o começo do século XXI (PIOVANI; KRAWCZYK, 2017).

A educação comparada tem uma tradição de natureza sistêmica na América Latina. Países inteiros e seus indicadores de escolaridade, de exclusão escolar,

br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/ciencia-sem-fronteiras/apresentacao-1/o-que-e. Acesso em: 22 abr. 2023.

²⁰ Pode-se afirmar que também se desenvolveu uma inicial e potencial equipe de pesquisas em políticas públicas de educação, ou seja, o estágio possibilitou o encontro de pesquisadoras (orientandas do professor Luis Miguel Lázaro), com as quais vêm sendo desenvolvidos alguns trabalhos coletivos no que tange à escrita de artigos e de capítulos de livros, à participação em congressos e à troca de experiência e solidariedade acadêmica. O intercâmbio terminou em março de 2019, mas os trabalhos e a luta por uma educação emancipatória e crítica no âmbito dessa equipe continuaram.

de analfabetismo e outros problemas são tratados de uma forma estatística (quantidade que dá a dimensão dos problemas). Mas é um tratamento reducionista dos problemas à sua descrição, na forma histórica, descontextualizada, como se os números pudessem expressar, por si mesmos, algo independente das condições que lhes deram origem. São dados isolados do desenvolvimento social, econômico, cultural e educacional, da história de cada país, dentro do modelo dos grandes *surveys* dos anos 1970 e, ainda hoje, em estudos internacionais. De forma que fenômenos de grande densidade social são reduzidos a aspectos qualitativos ou a um conjunto de dados quantitativos (CIAVATTA, 2009, p.139).

Alguns pesquisadores (NÓVOA, 1995; CIAVATTA, 1992, 2000, 2009; KRAWCZYK, 2013) questionam dimensões verificadas em estudos comparados, como uma suposta neutralidade científica (positivistas, evolucionistas e conservadoras) veiculada por muitos estudos. Soma-se a esse contexto a influência de generosos recursos concedidos por organismos internacionais destinados à realização de pesquisas comparadas e para a implantação de programas de estudos comparados junto aos sistemas públicos de ensino, conduzindo este tipo de pesquisa à insuficiência de respostas para os principais problemas de educação na América Latina (CIAVATTA, 1992).

Com relação à América Latina, constata-se que a educação comparada ganhou menos espaço quando confrontada, por exemplo, com a Espanha, na qual a educação comparada é uma disciplina acadêmica, conforme os autores Acosta e Ruiz (2015):

Hacia principios del año 2000 se revitalizaron los estudios comparados en Latinoamérica aunque desde diferentes agencias y perspectivas. Se distinguen al menos dos líneas: el resurgimiento o creación de las sociedades nacionales de educación comparada con la realización de encuentros académicos que contribuyen al desarrollo del campo en la región y la producción de los organismos internacionales con diferente grado de influencia en la agenda de la política educativa (ACOSTA; RUIZ, 2015, p. 20).

Nesse contexto, cabe destacar que esta pesquisa observou a FCP no âmbito dos processos de regionalização, realizando uma comparação plural entre quatro países que participam do mesmo bloco econômico, o MERCOSUL, e do mesmo programa, o PASEM, em um contexto global. Para Ciavatta (1992), os estudos comparados educativos permitem “o reconhecimento do outro e de si mesmo pelo outro” (p. 14). A autora destaca que o ato de comparar é um processo, no qual torna-se possível perceber diferenças e semelhanças, assumindo valores nessa relação de mútuo conhecimento, tornando-se dialético; defende um olhar mais qualitativo para os estudos comparados, visto que, em sua avaliação, os fenômenos

não podem ser analisados fora do seu espaço e tempo determinados, pois esses fatores produzirão suas particularidades históricas.

Constata-se que uma forma mais crítica de realizar e analisar o estudo comparado é introduzir o método histórico, que considera relevante a particularidade dos fenômenos educativos, destacando questões históricas, culturais, políticas e econômicas. Destaca-se a contribuição de Ciavatta (1992) - e seu modo de analisar os estudos comparados - para este trabalho, o que resultou, dentre outros fatores, na escolha por apresentar uma caracterização de cada país pesquisado, na busca de evidenciar particularidades políticas, sociais, educativas e, principalmente, no que se refere às propostas de FCP, constituídas historicamente em cada uma das realidades.

Nesse sentido é que se ressalta a importância do referencial metodológico em toda pesquisa, pois ele dá suporte para seu desenvolvimento, mostra um caminho ideológico e ajuda a definir suas categorias de análise. Foi nessa direção que esta pesquisa se desenvolveu, estudando processos e relações específicas do objeto e dos objetivos específicos, na busca incansável por identificar contextos, culturas, dados, diferenças, semelhanças, formas de apropriação, história e outros, destacando a complexidade existente no ato de comparar políticas educacionais (KRAWCZYK, 2013).

Ao estudar um tema em diferentes países é relevante considerar as relações hierárquicas e desiguais entre esses; dessa forma, esta pesquisa buscou identificar nos documentos, nas entrevistas, na revisão bibliográfica e em outros dados tais relações, realizando as seguintes indagações: Quais países assumem lugares de protagonismo? Quais participam mais das decisões e dos programas do MERCOSUL? Quais países lideraram e protagonizaram as ações do PASEM?

Durante a revisão da literatura, verificou-se que grande parte das pesquisas que utilizam os estudos comparados estão ancoradas na comparação entre países e regiões. Vale destacar algumas questões referentes aos estudos comparados nos processos entre o local, o regional e o global.

Em tempos de globalização, intensos processos de regionalização, processos de harmonização educativa, internacionalização, aumento do mercado educativo e uma agenda global, a educação comparada vai se consolidando como parte desse novo mapa educativo. Nesse sentido, o autor Roger Dale realizou várias publicações a respeito dos temas que envolvem a globalização e os métodos de pesquisa de educação em tempos de globalismo. Para ele, a comparação é determinante na Sociologia de modo geral:

Durkheim diz que ser sociológico é ser comparativo, porque é o mais próximo que se pode chegar de uma explicação e, para mim, a chave é a explicação. É isso que as Ciências Sociais deveriam fazer. E por muito tempo eu não me importei com educação comparada, porque 60 ou 70% dos artigos escritos sobre educação comparada são sobre um país. O quão imperialista é isso? É sempre o Norte olhando abaixo para o Sul e chamando de comparação. Com quem é a comparação? Conosco, que somos “normais” (DALE; GANDIN, 2014, p. 11).

Para os autores, não se comparam situações empíricas de maneira descontextualizada por razões históricas, pois “os nacionais’ são simplesmente incomparáveis” (DALE; GANDIN, 2011, p. 11). Porém, complementam que o interessante no ato de comparar dois ou mais Estados nacionais são as razões pelas quais determinado fenômeno ocorre, ou seja, deve-se sair da generalização educativa, onde os estudos comparados mais tradicionais param, o que, para os autores, não deve ser o ponto de chegada, mas o ponto de partida:

Então, devemos nos movimentar para tentar encontrar conjuntos de conceitos abstratos que vão explicar essas coisas e então ver como esses conjuntos podem se combinar em algo, em uma explicação teórica. Essa é a comparação necessária e possível (DALE; GANDIN, 2014, p. 12).

Para Robertson e Dale (2011), em tempos de globalização, o Estado nacional já não é mais o único ator importante ou certo nas pesquisas educacionais, já que a educação, há bastante tempo, deixou de ser um problema do Estado-nação.

Em poucas palavras: uma consequência da globalização para a educação comparativa, e para as ciências sociais em geral, é deixar claro que a nação-Estado deveria ser considerada como *explanandum*, precisando de explicação, e não como *explanans*, parte de uma explicação. Ou, para dizer de outra maneira, partindo do que é pensado como nação-Estado, precisa ser *desemaranhado* e seu status e suas relações examinadas de novo em um mundo globalizado, tanto por educacionistas comparativos como por outros cientistas sociais (ROBERTSON; DALE, 2011, p. 352-353).

As políticas internacionais e regionais possuem uma incidência nas políticas educativas locais (nacionais), ou seja, a análise comparativa segue sendo uma ferramenta importante para explicar os aspectos sociais do processo educativo. Para Andy Green (2007), a globalização não reduz a utilidade dos estudos comparados, pois, mesmo que esteja criando espaços educativos que não pertencem exclusivamente a um país e a um sistema, prova a busca por ampliar as unidades de análises.

Nesse contexto, a pesquisa procurou assumir uma perspectiva crítica dos estudos comparados (CIAVATTA, 2000), buscando traçar um panorama da evolução e as transformações das políticas de FCP nos quatro países que foram estudados no âmbito do PASEM, tendo como ponto de partida e contextualização histórica os anos de 1990. Nesta direção, destaca-se a importância dos níveis de comparação nos estudos educativos, chamados de análises multiníveis, que permitem investigações mais amplas e integradas dos fenômenos educativos e relacioná-los. Portanto, nesta pesquisa identificou-se o primeiro nível, o *geográfico*: 1- Global: os organismos externos, supranacionais, multilaterais, União Europeia, Banco Mundial, entre outros; 2- Regional: MERCOSUL - PASEM; 3- Local: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O segundo nível inclui os *grupos demográficos*, que nesta pesquisa são os professores. E o terceiro abarca os *aspectos da educação* que, neste caso, são as políticas de FCP. Elenca-se um estudo comparado de políticas de formação continuada para os professores da Educação Básica no âmbito dos processos de regionalização educativa do MERCOSUL (BRAY; ADAMSON; MASON, 2010).

Ademais, é relevante alinhar a perspectiva teórica deste trabalho acerca da FCP no âmbito da dimensão humana e da prática social do professor, conforme já esclarecido; para tanto, propor um diálogo e uma reflexão das políticas de FCP em diferentes contextos, considerando toda a complexidade da região, dos países que compõem o MERCOSUL, dos processos de globalização e da relação diacrônica e sincrônica.

Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos usados baseiam-se na perspectiva crítica dos estudos comparados em contextos de regionalização, conforme apresentado anteriormente. Pretende-se acessar as contribuições da educação comparada que têm como finalidade conhecer e compreender com profundidade as políticas de FCP e os elementos de confluência (GARRIDO, 1996) no âmbito dos países membros do MERCOSUL. A perspectiva crítica da educação comparada destaca que estas investigações devem ir além dos aspectos descritivos e quantitativos, considerando diferentes contextos políticos, econômicos, sociais, culturais e os processos históricos (CIAVATTA, 2000), identificando a complexidade existente ao se estudar as políticas de FCP em quatro países membros do MERCOSUL, para obter comparações confiáveis.

O MERCOSUL é composto por cinco países membros, e para este estudo foram selecionados somente os países que compuseram o PASEM: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, no sentido de dar enfoque às ações desse programa no âmbito do MERSOSUL, visto que o PASEM, conforme apresentado, desenvolveu ações de formação continuada e de desenvolvimento profissional para os professores da região. Ademais, com as buscas exploratórias no início da pesquisa, constatou-se a importância de investigar as estratégias de regionalização educativa no âmbito do MERCOSUL, pois, conforme destacado na Tabela 1 (p. 43), foram encontradas poucas pesquisas a respeito do objeto desta pesquisa, e quando encontradas, em grande parte, abrangiam somente o período da década de 1990, quando o bloco foi criado, ou tratavam apenas do nível do ensino superior.

Foram utilizados documentos do MERCOSUL, do SEM, do PASEM e dos ministérios nacionais de cada país, como legislações nacionais de educação e da política nacional de FCP, fazendo uso dos seguintes instrumentos metodológicos: revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, desenvolvendo uma análise no sentido dos aspectos comparativo das orientações e das estratégias promovidas na região pelos países membros do MERCOSUL, ou seja, demonstrar os pontos de conexão, de alinhamento, bem como os aspectos diferenciados e específicos de cada país estudado, conforme detalhado nas etapas descritas a seguir.

Etapas e instrumentos da pesquisa

O desenvolvimento desta pesquisa teve como ponto de partida as análises no marco dos estudos comparados entre as ações levadas a cabo pelo PASEM, no âmbito do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), e as políticas de formação continuada de professores na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, revelando processos de influência, de confluência e de recontextualização das ações do SEM e PASEM para os países citados, no âmbito das políticas de Formação continuada de professores. Nesse processo identificaram-se as intersecções e o inter-regionalismo entre a União Europeia e o MERCOSUL.

Neste sentido, o que se estudou, contemplando uma análise qualitativa e comparativa, foi a “viagem” das políticas educativas de FCP desde o SEM e PASEM até a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, observando o que ocorreu no período abrangido pela pesquisa (2010 - 2020): Quem eram os presidentes dos países? Quais os antecedentes e os precedentes?

Qual a agenda global? Quais os desdobramentos em cada país? Quais as políticas nacionais de FCP de cada país e as possíveis influências do PASEM nesses países?

Os procedimentos adotados, bem como as justificativas dos instrumentos utilizados na pesquisa, estarão descritos nas etapas a seguir, de forma detalhada.

Etapa 1 Revisão Bibliográfica

O percurso metodológico inicia-se com a revisão bibliográfica, buscando identificar as pesquisas e os trabalhos já realizados com essa temática, ou seja, são investigações primeiras que agregam informações referentes ao tema e ao objeto da pesquisa, permitindo entender detalhadamente o contexto e debate acadêmico, e ajudando na contextualização e compreensão do problema e no objetivo da pesquisa (MICHEL, 2009). O levantamento bibliográfico iniciou-se na dissertação de mestrado mencionada (OLIVEIRA-DRI, 2013), somando-se a outros aportes e pesquisas bibliográficas, conforme a Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 - Pesquisa em bases de dados com as palavras-chave selecionadas

Bibliotecas	Total de publicações por palavras-chave selecionadas		
	MERCOSUL e Educação	MERCOSUL e FCP	MERCOSUL e PASEM
Biblioteca digital da Faculdade de Educação - UNICAMP – Brasil.	2	0	0
Biblioteca Nacional do Maestro e Biblioteca do Docente – Cidade Autônoma de Buenos Aires – Argentina.	98	2	1
Rede de bibliotecas virtuais de ciências sociais de América latina e o Caribe do <i>Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales</i> (CLACSO)	9	0	0
FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Brasil.	7	0	0
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil.	32	8	0
ANPED* - Associação Nacional DE Pós-graduação e pesquisa em Educação - Brasil.	1	0	0
Banco de teses - INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - Brasil.	9	0	0

Fontes: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/>; www.bnm.me.gov.ar; <http://www.bv.fapesp.br/pt/>; <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/>; <http://www.periodicos.capes.gov.br/>; <http://www.anped.org.br/>; <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/component/content/article?id=162>.

*Referente à reunião 36a-2013 e 37a-2015 da ANPED.²¹

²¹ Esta tabela foi construída durante os anos de 2016 e 2017, período de ajustes e adequação do projeto de pesquisa.

Tais buscas foram realizadas em bases de dados eletrônicos, principalmente no período entre 2016 e 2017, como: Dissertações e Teses da Biblioteca da Faculdade de Educação (FE) da UNICAMP, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), todas no Brasil. Também foram consultadas a Biblioteca Nacional do Maestro e Biblioteca do Docente na Argentina e a Rede de bibliotecas virtuais de Ciências Sociais da América Latina e Caribe da CLACSO, com as seguintes palavras-chaves: MERCOSUL e Educação; MERCOSUL e FCP; e MERCOSUL e PASEM. Dessa busca, encontraram-se muitas pesquisas e, com a análise dos títulos e dos resumos, realizou-se a separação das bibliografias que poderiam contribuir com o objetivo proposto para esta pesquisa. Entretanto, a Tabela 1 revela que o tema FCP e PASEM no âmbito do MERCOSUL ainda é uma temática pouco pesquisada.

Além disso, para referenciar alguns conceitos fundamentais para a análise do problema de pesquisa, como global, regional, local, globalização, dentre outros, foram utilizados os autores Ianni (1994); Chesnais (1996); Aboites (1997); Santos (2000) e Dale (2004), permitindo a construção do referencial teórico. As disciplinas cursadas, a participação em congressos, a participação em encontros de pesquisa e o período do Doutorado Sanduíche realizado no Departamento de Educação Comparada e História da Educação na Faculdade de Filosofia e Ciências da Educação na Universidade de Valência/Espanha, também colaboraram com a ampliação do referencial bibliográfico e de conceitos que referenciaram e subsidiaram a pesquisa.

A experiência acadêmica do Doutorado Sanduíche foi produtiva, pois, além do aprofundamento teórico e metodológico, foi possível participar de cursos, de seminários na Universidade de Valência e de eventos acadêmicos naquela região, com a apresentação de trabalhos. Também foi uma experiência valiosa ministrar conferências nas carreiras de Ciências da Educação e de Educação Social da Universidade de Valência, nas quais foram discutidas as políticas educacionais brasileiras e sul-americanas. Concretamente, foi possível participar de três congressos, sendo dois com apresentação de trabalhos, e realizar duas entrevistas com professores da rede básica de educação e no centro de formação continuada de Valência.

A revisão bibliográfica permitiu ampliar o conhecimento do tema e os objetivos da pesquisa, demarcando aspectos metodológicos, teóricos e de conceitos, como os de Estado, Globalização, Regionalização e Formação Continuada de Professores.

Etapa 2 Pesquisa documental

Uma fonte imprescindível para a coleta de dados é a pesquisa documental, que se constitui em uma ferramenta fundamental nas pesquisas de abordagem qualitativa. Como infere Lüdke e André (1986), são considerados documentos os materiais possam ser utilizados como fonte de informação, assim, foram analisados nesta pesquisa documentos do MERCOSUL, SEM e PASEM, tais como: relatórios, planos, estudos, atas e outros documentos elaborados e divulgados no âmbito do MERCOSUL.

Também no que se refere aos documentos coletados para a pesquisa, foram identificados quatro estudos e doze atas de reuniões no âmbito do PASEM²². Em relação ao SEM²³, analisaram-se as atas das Reuniões de Ministros da Educação (RME) e as atas da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC-FC)²⁴ e os tratados, as decisões, os planos e os estudos dessa Comissão.

Quadro 1 Documentos MERCOSUL, SEM E PASEM analisados na pesquisa

Textos fundacionais do MERCOSUL.
Atas das Reuniões de Ministro da Educação (RME) dos países do MERCOSUL.
Documentos do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM): Protocolos, Acordos, Memorandos, Tratados e Estudos.
Planos Educacionais do MERCOSUL.
Ata da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC -FD).
Estudos e Publicações do PASEM.
Atas do Grupo de Trabalho Ad Hoc e do Comitê Diretor do PASEM.

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere aos países, foram analisadas *a priori* as legislações nacionais de educação e da política nacional de FCP, que incluem planos, programas, redes e institutos nacionais de FCP no Brasil, na Argentina, no Paraguai e no Uruguai.

²² Disponível em: http://www.pasem.org/pt/pesquisas/#collapse_3 <http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria.html>. Acesso em: 21 set. 2016.

²³ Disponível em: <http://www.edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria.html>. Acesso em: 21 set. 2016.

²⁴ Essa comissão posteriormente passou a se chamar Comissão de Área de Formação Docente (CAFD) e será melhor explicada no capítulo 1.

Quadro 2 Documentos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai analisados na pesquisa

Leis Nacionais de Educação de cada país: Lei de Educação Nacional Argentina (LEN), lei 26.206/2006; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei nº 9.394/1996; Lei Geral de Educação Paraguai (LGEP), Lei nº 1.264/1998; Lei Geral de Educação Uruguai (LGEU), Lei nº 18.437/2008.
--

Documentos/políticas que tratam especificamente da Formação Continuada de Professores (Quadro 5, p. 145 e 146; e Quadro 6, p. 156 e 157).

Fonte: Elaboração própria.

Os dados foram obtidos por meio dos sítios eletrônicos institucionais dos Ministérios Nacionais de Educação dos países, do SEM e do PASEM, por meio de solicitações realizadas por meio eletrônico. A pesquisa documental permitiu encontrar dados para mapear e identificar como o MERCOSUL tem promovido as políticas de FCP e como tais países se posicionaram frente às orientações dessas políticas.

A legislação do ensino de cada país exprime o modo pelo qual os poderes públicos concebem a sua participação e responsabilidade na parte intencional e sistemática do processo educativo, a cargo de instituições escolares e para escolares, públicas e particulares, conjugadas como empreendimento de interesse geral (MONARCA; FILHO, 2004, p. 34).

Etapa 3 Entrevistas

Entende-se como uma indispensável fonte de informações as entrevistas, uma vez que são uma das principais técnicas mais usadas nas pesquisas da área das ciências sociais (LÜDKE; ANDRÉ, 1986; MICHEL, 2009). Nesta pesquisa, as entrevistas permitiram ampliar e entender várias questões apresentadas nos objetivos específicos, além de possibilitar o diálogo a respeito das justificativas e dos posicionamentos dos gestores em relação às políticas implementadas, que podem ser evidenciadas, analisada e comparadas durante as entrevistas.

As entrevistas foram realizadas com os gestores nacionais, representantes e funcionários dos Ministérios e Organismos Nacionais de Educação de cada país, responsáveis pelo planejamento das políticas de formação continuada de professores, e com os gestores que estiveram no SEM, PASEM e Comissão de Área de Formação Docente (CAFD). Os gestores são sujeitos estratégicos e importantes, uma vez que planejam e executam as políticas. No MERCOSUL, foram feitas entrevistas com a diretora/responsável pelo PASEM e com pessoas que compuseram a CAFD na representação dos países. Acredita-se que tais escolhas e justificativas permitiram destacar as particularidades, as diferenças, as semelhanças e as recontextualizações das políticas de FCP na região.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Apêndice 1) com respostas abertas, registradas em áudio e posteriormente transcritas.

Construiu-se um **roteiro matriz metodológico** (Apêndice 1) para o aprofundamento e uniformização da coleta dos dados. A partir do roteiro matriz, foi possível especificar questões para as pessoas entrevistadas, de forma mais personalizada, conforme características de cada entrevistado. O roteiro matriz também permite desenvolver critérios de unidade comparativa.

Foram realizadas seis entrevistas envolvendo onze pessoas, conforme o quadro abaixo; todas foram transcritas, analisadas e codificadas no *software* ATLAS.ti.

Tabela 2 Entrevistas realizadas

Nome	Cargo/Função	País	Ano da Entrevista
Izabel Lima Pessoa; 2 funcionárias da CAPES que participaram do PASEM	Coordenadora Geral de Formação de Docentes da Educação Básica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação do Brasil. Também, esteve na Comissão Regional de área da Formação Docente (CAFD) e no Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM) no âmbito do MERCOSUL Brasil.	Brasil	2018
Paula Alejandra Pogré	Diretora do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM) (Supervisora Técnica) no período de 2012-2016. Professora e pesquisadora na área de Educação do Instituto de Desenvolvimento Humano da Universidade Nacional de General Sarmiento na Argentina.	Argentina	2018
Luis Garibaldi	Professor de língua e de formação docente. Integrou o Setor Educativo do MERCOSUL (SEM) de 2005 a 2015 representando o Uruguai e no mesmo período foi Diretor de Educação do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai. Foi conselheiro da Administração Nacional de Educação Pública (ANEP) no Uruguai.	Uruguai	2018
Nancy Oilda Benítez Ojeda; 2 funcionários do Ministério de Educação e Ciências do Paraguai	Diretora geral da Direção Geral de Formação Profissional do Educador que está sob responsabilidade do Ministro de Educação e Ciências. Participou na coordenação de uma ação de <i>pasantia</i> do PASEM no Brasil.	Paraguai	2021
Edgar Osvaldo Brizuela Vieira	Diretor de nível na Direção Geral de Formação Profissional do Educador, na área de inovações pedagógicas na Formação docente. Participou de uma ação de <i>pasantia</i> do PASEM em Buenos Aires/Argentina.	Paraguai	2021

Rodolfo Elias	Pesquisador, já participou de várias pesquisas no campo da educação, incluindo um estudo juntamente com o PASEM.	Paraguai	2021
María Gabriela Walder Encina	Especialista em pesquisa educativa na área da formação docente Inicial e continuada no Paraguai.	Paraguai	2021

Fonte: Elaboração própria.

A opção de conhecer as políticas de FCP por meio de entrevistas com gestores, ou seja, por meio dos responsáveis centrais, seguramente é uma decisão relevante, pois permitiu análises que superaram os escritos em documentos nacionais, possibilitando a escuta dos mais envolvidos com o tema, compreendendo que na análise desses relatos encontram-se outros aspectos importantes, como as contradições, os problemas, as resistências, que nem sempre são possíveis de identificar apenas com a leitura dos documentos oficiais.

Nesta pesquisa, as entrevistas foram realizadas com a ajuda de ferramentas de comunicação a distância, como o *Skype*, *Hangout* e *Googlemeet*. Também foram usadas todas as formas eletrônicas de coletas de dados, como contatos via e-mail, redes sociais, vídeos e outros. Inicialmente, tinha-se a intenção de realizar as entrevistas de forma presencial, com pequenas missões de estudo nos quatro países pesquisados, entretanto, o presencial foi impedido pela falta de recursos (a partir de 2017, ocorreram no Brasil muitos cortes na educação, afetando as universidades) e pela pandemia da Covid-19²⁵.

Etapa 4 Análise dos dados e organização da estrutura do texto

Para a análise das diretrizes, das orientações e das ações desenvolvidas pelo SEM e pelo PASEM durante o período de 2010 a 2020, principalmente no período de vigência do PASEM (2011-2016), que está contido no período pesquisado, foram estudados diversos documentos do MERCOSUL, SEM e PASEM, conforme quadro 1, quadro 2 e anexos 2 e 3. Entretanto, a

²⁵ A Pandemia da Covid-19 teve início em março de 2020 e foi uma pandemia causada pelo coronavírus que provoca nos seres humanos uma síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou o surto como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional e, em 11 de março de 2020, como pandemia. Até 7 de abril de 2023, 676 609 955 casos foram confirmados em 228 países e territórios, com 6 881 955 mortes atribuídas à doença, tornando-se uma das mais mortais da história. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance-publications> Acesso em: 23 abril 2023.

análise comparativa e sincrônica realizada considerou documentos anteriores ao período citado, como forma de contextualização para compreender o que estava ocorrendo na região de forma mais ampla.

A análise desses documentos foi realizada mediante o uso do *software* ATLAS.ti²⁶, que permitiu um estudo detalhado e a coocorrência e continuidade dos documentos e programas analisados, sendo possível ir codificando em categorias os principais temas, ações, programas, diretrizes e orientações do PASEM. Esse processo de codificação foi indutivo, partindo dos objetivos da pesquisa e do marco teórico; no total, foram gerados trinta e cinco códigos que, mediante um processo de saturação da codificação, selecionaram-se treze códigos/categorias presentes no Quadro 4 (p.116), observando-se as prioridades do PASEM e foi organizado o primeiro nível de análise, que está contida na **Parte 1** da pesquisa, e possibilitou uma discriminação das ações do PASEM na esfera regional para, posteriormente, realizar-se uma análise e observação da recontextualização, influência e confluência na esfera nacional, ou seja, do PASEM para a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

O segundo nível de análise da pesquisa está contido na **Parte 2**, e possibilita uma discriminação de vinte e dois documentos/políticas nacionais de formação continuada de professores, desenvolvidas entre 2010 e 2020, na Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, a partir dos treze códigos/categorias selecionados no âmbito do PASEM, como principais dentro do programa. Deste modo, os códigos/categorias recorridos do contexto PASEM que foram analisados no âmbito nacional dos países foram: Qualidade na Formação Docente (inicial e continuada); Desenvolvimento Profissional Docente; Formação Docente como meio/método; Mobilidade Docente; Reconhecimento de Estudos; Uso das TICs para Ensino e Aprendizagem; Ensino do Espanhol/Português como línguas oficiais do MERCOSUL; Formação inicial de professores em nível superior; Formação de formadores; Temas Educacionais nas ações do PASEM: Cidadania Regional; Alfabetização; Ensino de Ciência; Tecnologia; Acompanhamento de professores novos; Formação docente para: Integração Regional e Qualidade da Educação; Aspectos Culturais; e Redes de Formação.

Esses códigos/categorias possuem objetivos transversais às outras categorias que não foram destacados nesta pesquisa, pois buscou-se aglutinar a maior representação dos diferentes códigos nas políticas estudadas.

²⁶ Licença gratuita possibilitada por meio de uma prova e disponibilização da autora como monitora/educadora software no Brasil. Disponível em: <https://atlasti.com/pt> Acesso em: 23 jun. 2020.

La globalización económica y los procesos de neoliberalización se enmarcan en un «contexto de contextos» (Verger *et al.*, 2012), es decir, lo global y lo local son un todo relacional (Ruíz & Acosta, 2015) que ayudan a comprender el proyecto globalizado y la racionalidad competitiva en las políticas que de un contexto a otro viajan, mutan y se recontextualizan (ONG, 2007) (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021, p.40).

A coleta dos dados permitiu uma primeira análise; a seguir, realizou-se um aprofundamento no momento da apreciação dos resultados, que ocorreu com a realização das entrevistas e da transcrição destas. O trabalho analítico dos dados coletados deve estar baseado na construção de algumas categorias que, no caso desta pesquisa, foi realizado de forma indutiva, de acordo com os objetivos da pesquisa e marco teórico.

As categorias são formas de organizar o raciocínio para a análise do objeto de estudo, são abstrações ou instrumentos conceituais aos quais se deve dar conteúdos empíricos e teóricos que permitam chegar a conceitos historicamente construídos e à reconstrução do objeto em nível de objeto científico (ZEMELMAN 1987, *apud* CIAVATTA, 2000, p. 221-222).

O percurso metodológico orientou a elaboração das análises acerca das questões que foram apresentadas. Coletou-se um conjunto expressivo de informações e dados, apresentando-se uma grande quantidade de documentos selecionados. Contou-se com a ajuda das ferramentas tecnológicas na análise da pesquisa, e para isso usou-se o *software* ATLAS.ti, apropriado para organização e sistematização dos dados reunidos, permitindo uma análise mais precisa. Portanto, durante a análise dos dados, foram relacionados os estudos e as reflexões emergentes da análise bibliográfica, da pesquisa documental, da coleta de dados e das entrevistas que foram realizadas, na tentativa de apresentar, interpretar e identificar as orientações e ações do PASEM nas políticas de FCP da Educação Básica na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A organização da estrutura do texto da tese foi dividida em duas partes. Na **Parte 1**, há a descrição e análise do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM), permitindo identificar e aprofundar a proposta de integração regional educativa levada a cabo por tal programa e pelos sujeitos envolvidos no desenvolvimento do PASEM. Para isso, realizou-se uma intensiva coleta de dados por meio de documentos e entrevistas que permitiram a descrição e a análise do PASEM. Debruçou-se em tais dados coletados a fim de realizar uma ampliação, estudo, exaustão e saturação de todas as informações reunidas, chegando aos resultados apresentados nos três capítulos que compõem essa parte. Nesse sentido, apresentou-se um texto que respondeu aos três primeiros objetivos específicos da pesquisa, realizou-se uma descrição detalhada dos antecedentes do programa e da organização estrutural do PASEM, do

desenvolvimento do programa na região, aprofundando nas intersecções do programa com a agenda global de educação, com a UE e com o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM).

Na **Parte 2**, identificaram-se os processos de reconfiguração do PASEM nas políticas nacionais de FCP da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Realizou-se um estudo das políticas nacionais de formação continuada de professores nos países, bem como as influências, a indução e as intersecções com programas regionais, como é o caso do PASEM e com os processos de globalização econômica e de uma agenda global de educação. Portanto, foram elaborados quatro capítulos nessa parte, que responderam aos dois últimos objetivos específicos da pesquisa, realizando uma análise comparada do PASEM em relação aos países e uma análise comparada entre os países.

Nas **Considerações Finais**, destacam-se os pressupostos mais relevantes desta pesquisa, no que se relaciona ao processo de regionalização da formação continuada de professores na região do MERCOSUL.

Parte 1 O Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM)

Atualmente, o MERCOSUL²⁷ – Mercado Comum do Sul- é constituído por dez países, dos quais quatro são países membros-pletos: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e seis são países-associados: Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname. No que se refere à Venezuela e Bolívia, vale destacar que a Venezuela entrou no bloco em 2012, e desde 2017 encontra-se em suspensão, por ter rompido “a ordem democrática”, com base no Protocolo de Ushuaia, de 1998. Por outro lado, a Bolívia encontra-se em fase de adesão desde o ano de 2015. Este estudo tem como base os quatro países-membros (Argentina, Brasil Paraguai e Uruguai), visto que estes países fizeram parte do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM).

Conforme assevera Momma (2001), e baseado nos estudos dos documentos oficiais do MERCOSUL, identificou-se que a educação faz parte da agenda oficial do bloco desde o primeiro ano de sua constituição, em dezembro de 1991. Ressalta-se que, desde a primeira Reunião de Ministros da Educação integrantes do bloco, delinear-se alguns programas e ações prioritárias, dos quais destacam-se: a formação da consciência favorável ao processo de integração, a capacitação de sua força de trabalho e a compatibilização e harmonização dos sistemas educacionais. Como efeito, identificou-se subprogramas e ações, com objetivo de intervir nessas três temáticas, e como princípios norteadores: o respeito à diversidade, a educação de qualidade para todas e todos e o compromisso com a democracia (DRI; MOMMA, 2021).

Assim, nesta parte deste estudo, buscou-se responder aos seguintes objetivos específicos da pesquisa: 1- Identificar, descrever e analisar a proposta de regionalização do Programa de Apoio ao Setor Educativo do MERCOSUL (PASEM). Identificar se as ações desse programa colaboram para o fortalecimento da região. Questionando: Que regionalização é essa? Como isso ocorre? Que aprendizagem (mudanças) essa regionalização e esse programa promovem? 2- Coletar dados por meio de documentos e entrevistas para descrição e análise do PASEM ao longo do período de 2011 a 2016, período de vigência do programa; 3- Analisar as influências do PASEM no Setor Educacional do MERCOSUL (SEM).

²⁷ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) constituído em 1991 como parte de uma estratégia econômica de alguns países da América do Sul, decorre de um processo de ampliação e aprofundamento originário de acordos de caráter tarifários, comerciais e aduaneiro. Como mercado comum, assume o compromisso de constituir-se em um bloco de integração regional com perspectivas de aprofundamento comercial, econômico e político, com certo grau de harmonização em alguns setores, o que inclui algumas ações relacionadas às políticas educacionais (MOMMA, 2001, *apud* DRI; MOMMA, 2021).

Nesta parte, apresentam-se a descrição e a análise do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM), permitindo identificar e aprofundar a proposta de integração regional educativa levada a cabo por tal programa e pelos sujeitos envolvidos no desenvolvimento do PASEM.

Para tanto, no Capítulo 1, detalhou-se o programa, em alguns aspectos, dos quais destacam-se os antecedentes, ou seja: O que estava acontecendo na região antes de o PASEM ser implementado? A seguir, apresentam-se uma descrição e uma análise da estrutura e organização do PASEM.

No Capítulo 2, procede-se a uma análise relacionada ao desenvolvimento do programa, no sentido de problematizar e aprofundar as intersecções entre o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) e a União Europeia (UE), as influências do PASEM no SEM e os precedentes do programa, ou seja, o que aconteceu depois que o PASEM foi concluído.

No terceiro capítulo, elencam-se algumas reflexões com síntese, na busca de entender qual a relação dos objetivos do PASEM com a agenda global de educação, chegando ao final do texto com destaques para as resistências e as controvérsias encontradas no desenvolvimento do programa ao longo da pesquisa.

Capítulo 1 Detalhando o PASEM: antecedentes, estrutura e organização

Neste capítulo, discute-se o processo descritivo das situações que antecederam a negociação e a implementação do PASEM, com objetivo de contextualizar a realidade da região antes de o programa chegar. Antes, porém, serão apresentadas a estrutura e a organização do PASEM, no intuito de compreender como foi elaborada a engrenagem do programa.

1.1 Os antecedentes: o que estava acontecendo antes de o PASEM ser implementado?

Antes de se iniciar a análise do objeto de estudo desta pesquisa, ou seja, o PASEM, revela-se importante contextualizar qual o momento que o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) estava vivendo quando começaram as discussões e a organização para o convênio desse programa. O propósito é compreender a conjuntura regional (do SEM) que recebeu, propiciou e criou um espaço para a temática da Formação Docente e para a implementação do PASEM. Para tanto, apresentar-se-á um breve histórico do contexto prévio à implementação do PASEM, identificando o Programa Indicativo Regional (PIR); o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM); a Comissão de Área de Formação Docente (CAFD); alguns aspectos dos planos do SEM; o período que aponta para uma confluência de fatores favoráveis à implementação de políticas (planos, programas e ações), incluindo a presença de governos de Estado mais progressistas na região; e algumas negociações para implementação do PASEM.

1.1.1 PIR (Programa Indicativo Regional)

Os anos entre 2007 e 2013 são marcados pelo Programa Indicativo Regional²⁸ (PIR) de Cooperação entre a União Europeia e o MERCOSUL, o qual apresentou três prioridades: Prioridade 1- Apoio à institucionalização do MERCOSUL; Prioridade 2- Apoio ao aprofundamento do MERCOSUL e à aplicação do futuro Acordo de Associação entre a UE e o MERCOSUL; Prioridade 3- Reforço da participação da sociedade civil, conhecimento do processo de integração regional, compreensão e visibilidade recíprocas. Nesta última prioridade, encontra-se como uma das ações primeiras do PIR o apoio à implementação do Plano Estratégico do Setor Educacional do MERCOSUL, já estabelecido em 2006-2010, e

²⁸ O DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA REGIONAL 2007-2013 apresenta o Programa Indicativo Regional (PIR). Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/mercosur/rsp/07_13_pt.pdf. Acesso em: 7 mar.2020.

corroborado no Plano de 2011-2015. Tal ação teve como objetivo o apoio ao aprofundamento da cooperação intra-MERCOSUL em matéria de educação. Este apoio estava baseado em um financiamento de aproximadamente sete milhões de Euros oriundos da UE, e esperava-se de forma prática que a ação resultasse na “consolidação das capacidades locais em matéria de cooperação interinstitucional regional e de gestão da mobilidade, a fim de aumentar a mobilidade intrarregional dos estudantes e dos professores universitários mediante a criação de disciplinas, programas e projetos adequados” (EUROPEIA, 2007, p. 40).

Uma breve análise do PIR permitiu identificar que a relação entre UE e MERCOSUL é antiga, indicando uma intersecção entre as regiões e a importância desse financiamento para o desenvolvimento efetivo de ações em âmbito regional. Além disso, observa-se um inter-regionalismo entre tais regiões (UE-MERCOSUL), ou seja, para os autores Hermo e Verger (2010) esse fenômeno tem como origem ou como consequência a política exterior da UE e sua preferência em se relacionar mais com regiões do que diretamente com os países, de diversas formas (comerciais e outras) com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e o MERCOSUL. Tal política europeia permitiu o reconhecimento de outros processos regionais, e que outras regiões também seguissem critérios similares aos da UE (HERMO; VERGER, 2010).

Nesse contexto, as relações entre UE e MERCOSUL datam de 1995, com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação, com o intuito de preparar uma associação inter-regional entre os blocos. O PIR (2007-2013) teve como objetivo central o apoio à integração regional, na preparação para a aplicação do futuro acordo de associação e na concessão de assistência em matéria comercial. Entretanto, todo esse contexto de relação e apoio inter-regional vem ancorado na importância da educação para os processos de integração regional, já que a integração educativa é entendida como um incentivador para a integração econômica. Além disso, em relação com a integração regional, espera-se que as políticas educativas incluam conteúdos e ações comuns para a formação de uma identidade regional, de uma cidadania regional, de uma cultura de paz, de processos democráticos, de direitos humanos, de defesa ao meio ambiente, dentre outros aspectos.

O PIR marca a existência de uma relação antiga (datada dos anos de 1990) entre as regiões da UE e do MERCOSUL para o desenvolvimento de acordos comerciais. O PIR disponibilizou recursos financeiros para que o MERCOSUL pudesse se preparar/desenvolver para os futuros acordos com a UE. Além disso, o PIR assinala a importância da educação em tais processos de integração regional, disponibilizando recursos para ações dessa conjuntura,

com os quais foi possível a implementação do PASEM. Nesse contexto, a UE possui o conhecimento/experiência, enquanto região, e o recurso financeiro para influenciar ações no MERCOSUL.

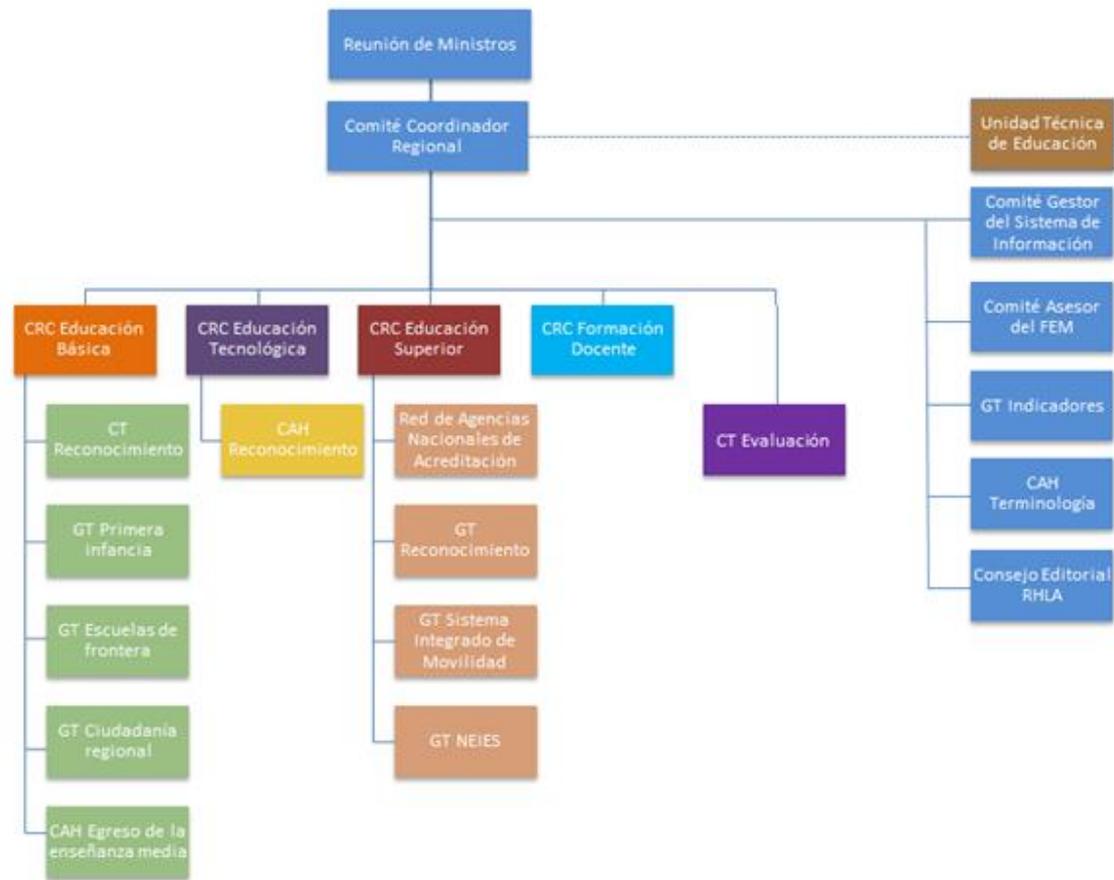
1.1.2 Setor Educacional do MERCOSUL (SEM): o processo de regionalização educativa em perspectiva

É preciso entender o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) como um espaço importante, que tem a função de coordenar as políticas educacionais do MERCOSUL, juntamente com as Reuniões de Ministros de Educação (RME), que é o órgão máximo do SEM. A RME, por sua vez, responde diretamente ao Conselho do Mercado Comum (CMC), (Decisão nº 07/1991), que é o órgão máximo do MERCOSUL.

O SEM também é coordenado pelo Comitê Coordenador Regional (CCR), órgão assessor da RME, e que tem como principais funções propor políticas de integração e cooperação no âmbito da educação e coordenar o desenvolvimento das ações do SEM. Dessa forma, o SEM tem a incumbência de elaborar e implementar orientações, diretrizes, programas e projetos referentes aos países (membros ou associados) que compõem o MERCOSUL.

A missão do SEM é a construção de um espaço educacional comum, articulando a educação com o processo de integração regional. Ademais, outras instâncias foram criadas para apoiar o Setor; em 2001, o CMC, com a Decisão nº 15/2001, aprovou a “Estrutura orgânica do Setor Educacional do MERCOSUL”, conforme o organograma a seguir. Com o passar do tempo, outros órgãos foram criados, dentre eles a Comissão de Área de Formação Docente (CAFD) em 2011, mesmo ano em que o PASEM iniciou suas atividades na região. Além destes, pode haver outras instâncias provisórias ou permanentes para ações específicas.

Imagem 1 Organograma do SEM



Fonte: Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/estructura.html>. Acesso em: 17 dez. 2019.

O SEM foi criado poucos meses depois do MERCOSUL, em dezembro de 1991, sendo a única experiência de integração regional que conta com um Setor Educativo constituído desde que entrou em vigor. A rápida fundação do SEM está relacionada com o objetivo de articular a educação com a promoção do processo de integração regional.

Una cuestión diferencial frente a otros procesos de regionalización, como es el caso de la UE que tardarían más de 20 años en integrar la educación como elemento de cooperación porque ya existía una integración regional previa. La citada racionalidad fundacional del SEM de carácter integracionista está atravesada por otras racionalidades, de entre las que destaca la racionalidad competitiva (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021, p. 41–42).

À primeira vista, um dos motivos que explica a construção da agenda educacional no MERCOSUL refere-se à necessidade de haver “trabalhadores”, isto é, para garantir a livre mobilidade dos fatores produtivos, seria necessário que a formação da força de trabalho fosse

“mais ou menos” semelhante, e que fosse possível reconhecer os estudos realizados pelos trabalhadores da região. Entretanto, outros fatores podem ser adicionados para entender a relevância das ações educativas na região, como: a configuração de um mercado educacional na esfera internacional, principalmente a partir da década de 1990, que tensionou a tradicional oferta da educação pública, e o aumento da pressão em direção à mercantilização da educação; a necessidade de se criar uma identidade regional que legitime e apoie o processo de integração a partir do fortalecimento da cidadania e das identidades nacionais e regionais (PERROTTA, 2013).

Nesse sentido, é imprescindível centrar atenção no desenvolvimento do SEM, como um caso particular de conformação de uma agenda educativa compartilhada com os países que integram o MERCOSUL. Tal processo de regionalização educacional é parte de uma regionalização maior que se conecta com aspectos locais e globais que perpassaram por vários contextos. Para as autoras Perrota (2013) e Botto (2015, 2016), no início do bloco encontra-se um projeto educativo com características próprias do regionalismo neoliberal e, em seguida, um projeto educativo com características mais centradas na cooperação solidária no fortalecimento da integração. É possível atribuir esta análise à influência dos diferentes governos nacionais no desenvolvimento do MERCOSUL²⁹ e do SEM, além de também estar relacionada a outras questões do âmbito da economia global (DRI; MOMMA, 2021).

El Tratado de Asunción postulaba la conformación de un “mercado común”: es decir, la libre movilidad de mercancías, capitales y personas. Este argumento, que también permitió la inclusión de la discusión en torno a la dimensión socio-laboral (Inchauspe y Perrotta, 2008), señaló la importancia de la educación para el crecimiento económico. En este marco, los Ministerios de Educación de los cuatro Estados Parte afirmaron que la movilidad de las personas se facilitaría de manera automática a través de actividades como el reconocimiento de títulos y, conformemente, debían ser parte del proceso de integración (PERROTTA, 2013, p. 53).

A autora Botto (2015, 2016), no que tange à globalização, irá tecer um debate acerca dos novos regionalismos. A autora explica que a partir de 1990 tais processos são intensificados e são chamados de “novos regionalismos”, ocorrendo de três formas:

²⁹ Um recorrido na história social e política dos países integrantes do MERCOSUL, permite aferir sobre suas frágeis democracias e instituições políticas, com tradições machistas, patriarcais e conservadoras. Na Argentina, o país já contou com quase 50 presidentes, tendo à frente Isabelita Perón (julho de 1974 a março de 1976) e Cristina Kirchner (2007 a 2015). No Brasil oligárquico e patrimonialista (somente Dilma Rousseff foi presidenta – de janeiro de 2011 a agosto de 2016, sofrendo um golpe que levou ao seu impeachment), o ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) não fomentou o fortalecimento do MERCOSUL, indisposto a dialogar com a Argentina, por exemplo. No Paraguai chegando ao seu 60º. presidente e mesmo no Uruguai, chegando ao 42º presidente (com os seus 15 anos da “Frente Amplia”) nunca elegeram uma mulher (DRI; MOMMA, 2021, p. 2).

1) estratégias dos países mais ricos para assegurar a hegemonia global (neoliberalismo), primeiro convergindo com o acordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, em português, Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e depois com a OMC (Organização Mundial do Comércio); 2) uma reação defensiva frente às pressões da OMC e do capital transnacional; e 3) um processo que favorece sua participação no cenário global competitivo (DRI; MOMMA, 2021, p. 401).

Nesse contexto, é possível afirmar que o SEM atua com suas ações no regionalismo dos tipos 2 e 3. Assim, na educação, pode-se identificar uma proposta defensiva, protegendo a oferta nacional e buscando frear a entrada da oferta internacional educativa, promovendo os aspectos regulatórios dos países, desenvolvendo processos de credenciamento, de reconhecimento de títulos e de mobilidade regional, destacando as universidades públicas e uma relação de cooperação solidária (BOTTO, 2016).

Os principais documentos publicados pelo SEM foram protocolos, acordos, memorandos, tratados, estudos e Planos de Ação, desde a década de 1990 até os anos 2000. Em geral, esses documentos apresentam duas grandes linhas de prioridades: 1- Protocolos de reconhecimento e revalidação de diplomas, certificados e títulos de estudos da Educação Básica; 2- Protocolos e acordos para o reconhecimento e a revalidação de diplomas, certificados e títulos de estudo e de continuação no Ensino Superior, com especial destaque para a pós-graduação (Apêndice 2).

Além desses documentos, que marcaram principalmente a primeira década do setor, o ensino superior sempre foi o eixo central da agenda regional do SEM, o que resultou na criação de agências de credenciamento nacionais; e no âmbito do MERCOSUL a criação, da RANA (Rede de Agências Nacionais de Credenciamento), em 2009. Desde 2016, tem-se o desenvolvimento da Plataforma Carolina Bori, sob responsabilidade do Brasil, com objetivo de facilitar o intercâmbio institucional entre as instituições de ensino superior credenciadas no Sistema ARCU-SUL (Credenciamento de Cursos Universitários do MERCOSUL) /2008, acordo nº 17/2008. Ainda que o SEM tenha apresentado ao longo dessas décadas um processo de regionalização educativa mais defensivo frente foi possível encontrar relações de transferência e de recontextualização de políticas educativas da UE para o MERCOSUL, pois a relação desses dois blocos existe desde o início do SEM (DRI; MOMMA, 2021).

Portanto, o processo de criação e de desenvolvimento do SEM, no âmbito do processo de integração regional do MERCOSUL, é uma das políticas mais longevas e concretas da região, constituindo-se em um dos maiores esforços para a implementação de políticas comuns (HERMO; VERGER, 2010). Ademais, na década entre 2005 e 2015, a educação foi um dos

setores do MERCOSUL mais ativo, dentre os sete setores de trabalho do processo de integração que realizaram significativos esforços de cooperação intra-MERCOSUL, conforme relatório divulgado pelo bloco (MERCOSUL, 2018).

1.1.3 A Comissão de Área de Formação Docente (CAFD)

Neste breve cenário apresentado a respeito do SEM, serão adicionadas, como contexto prévio ao PASEM, a criação e a oficialização da Comissão de Área de Formação Docente (CAFD)³⁰, uma vez que acontecem ao mesmo tempo em que se discute o processo de estruturação e desenvolvimento do PASEM. Essa comissão, além de agregar três Grupos de Trabalho, 1- Educação e Diversidade; 2- Educação a Distância; e 3- Formação de Professores de Português e Espanhol, que já estavam em andamento, também se responsabilizou pelo Comitê Diretor do PASEM.

O plano de ação 2011-2015 do SEM teve um avanço com relação à FCP, e compartilhou um subcapítulo, explicando quem era a CAFD e a sua importância no âmbito do SEM. Nesse cenário, verifica-se que a formação de professores passou a ter um lugar fixo com financiamento na agenda do SEM, possibilitando atuações mais efetivas. A criação do PASEM e sua implementação em 2011 a cargo da CAFD, indubitavelmente, foram uma indução que possibilitou o desenvolvimento dessa comissão, promovendo recursos financeiros e ações efetivas com os países (DRI; MOMMA, 2021).

Entretanto, o trabalho da CAFD é muito anterior à sua criação e oficialização, pois teve origem no Grupo de Trabalho de Formação Docente, que atuou no âmbito do SEM desde 2007. Em março de 2011, ocorre a 1ª Reunião da CAFD, na qual as atividades do Grupo de Trabalho de Formação Docente foram transferidas para a comissão e oficialmente esta é criada. A importância da criação e oficialização desta comissão é que ela passar a ter um *status* fixo, ou seja, quando era um Grupo de Trabalho poderia ser encerrado em qualquer momento, pois não estava contido na estrutura fixa do SEM. Conforme entrevista realizada com Izabel Lima Pessoa (2018), Coordenadora Geral de Formação de Docentes da Educação Básica da CAPES do Ministério da Educação do Brasil, houve a vontade de manter o tema da formação docente no

³⁰ Inicialmente, essa Comissão foi chamada de Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC-FD), conforme está descrito na primeira ata desta comissão em março de 2011. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/7579>. Acesso em: 20 ago. 2021. Desde outubro de 2017, passa a ser chamada de Comissão de Área de Formação Docente (CAFD), conforme página eletrônica do MERCOSUL. Disponível em: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/6615>. Acesso em: 20 ago. 2021.

âmbito de um Grupo de Trabalho, mas a plenária da época não aceitou e discordou do entendimento de que a formação inicial e a formação continuada estavam contidas na Comissão de Ensino Superior. Entretanto, segundo a entrevistada, a CAFD avançou, pela importância que é a questão da formação de professores na política educacional do MERCOSUL, e precisava receber uma atenção especial e diferenciada (PESSOA, 2018).

Como justificativa para a criação da CAFD, apresentou-se a identificação de crescentes dificuldades nos últimos períodos para tratar o tema da formação de professores no âmbito do SEM, visto que a complexidade da área não era contemplada na Comissão Coordenadora de Educação Básica e nem na Comissão de Ensino Superior. Neste sentido, aproveitou-se o contexto da aprovação do convênio com a UE para o PASEM para a criação e oficialização da CAFD, em 2011. Além disso, o convênio também ofereceu recursos financeiros para as atividades dos próximos cinco anos, facilitando o desenvolvimento desta comissão. Esse convênio impulsionou de forma ideológica, influenciando temas e propostas no âmbito da formação docente; de forma estrutural, promovendo a criação e a oficialização de uma comissão fixa para tratar dos assuntos pertinentes à formação docente; de forma financeira, pois o convênio viabilizou a entrada direta de recursos financeiros; e a promoção do debate e de ações efetivas acerca da formação de professores no SEM (SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL, 2010).

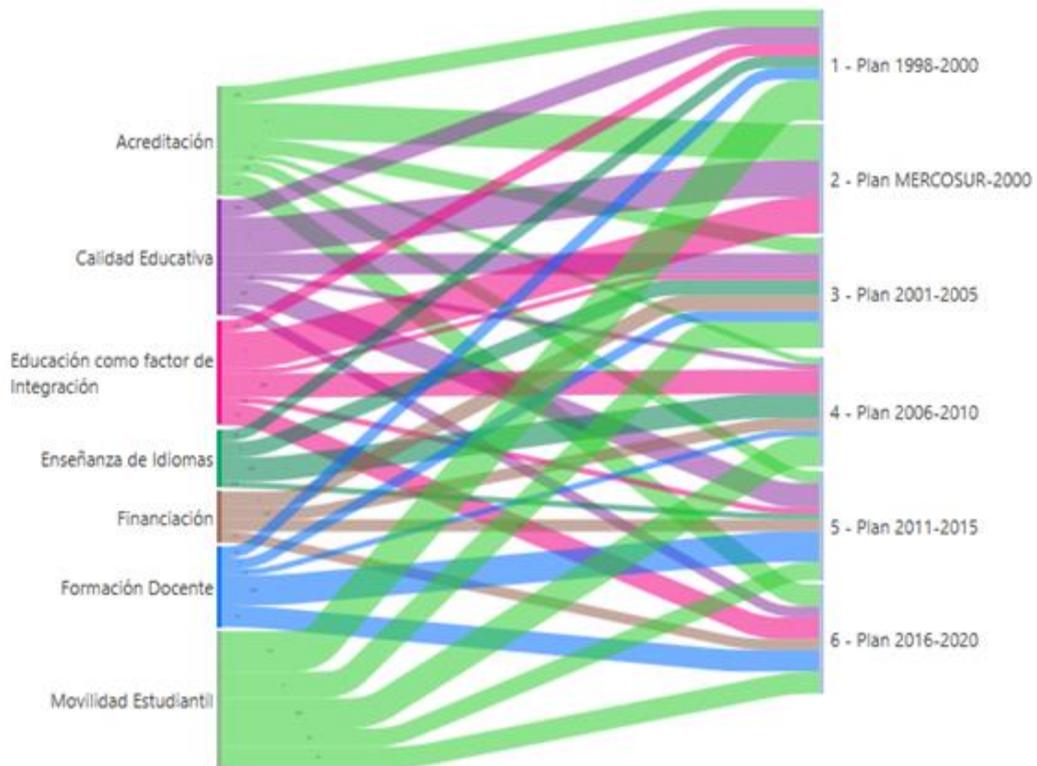
1.1.4 Os Planos de Ação do SEM

É preciso, ainda, entender que, com a criação do SEM, estabeleceu-se um entendimento de que a integração não poderia se restringir a uma ação meramente econômica, e os Planos de Ação marcam um processo de debates, de conceitualizações, de objetivos, de diretrizes, de orientações e a implementação de projetos e programas em termos regionais. Desde 1998, o SEM vem elaborando diferentes Planos de Ação, desenvolvidos em períodos determinados, para que os países membros e associados possam seguir as orientações e as diretrizes propostas. Os primeiros anos do SEM estiveram marcados pelas tentativas de definir questões conceituais e objetivos gerais. O Protocolo de Intenções de 1991 inicia o debate referente às orientações e às prioridades no âmbito da integração regional da América do Sul, e o Compromisso de Brasília de 1998 avança na conquista de estabelecer objetivo e metas para o setor.

Uma pesquisa realizada por Oliveira-Dri e Pulido-Montes (2021) mostra de forma resumida as principais temáticas desenvolvidas nos Planos do SEM, ao longo dos anos,

retratada em um diagrama de *Sankey*, mediante o uso do software ATLAS.ti. Foram estudados os seis planos do SEM e destacadas as políticas e os temas mais recorrentes: a educação como fator de integração; o ensino de idiomas; o credenciamento de cursos universitários/Educação Superior; a mobilidade estudantil; a qualidade educativa; o financiamento e a formação docente.

Diagrama 1 Objetivos e temas recorrentes nos Planos do SEM (1998-2020)



Fonte: (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021, p. 46).

Este diagrama, assim como o trabalho realizado pelas autoras (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021) no referido artigo, é relevante para esta pesquisa, pois produz uma apresentação geral das principais temáticas, orientações e diretrizes do SEM ao longo desses trinta anos de MERCOSUL, nos quais foram observadas confluências com os objetivos e as metodologias do PASEM, uma reflexão necessária para entender o panorama prévio à implementação do programa.

O primeiro ponto é a educação como fator de integração, presente em todos os planos do SEM, e visto como um incentivador para a integração econômica. Outro tema relevante para as ações da região é o ensino dos idiomas oficiais (português e espanhol), que apresenta continuidade nos diferentes planos, apesar de ter sido inicialmente um objetivo prioritário, e

entre 2011 e 2020 aparecer como um objetivo transversal nas diferentes ações, projetos e programas do SEM.

Indubitavelmente, no que se refere aos planos do SEM, o credenciamento de títulos é um dos objetivos de maior importância, conforme pode-se observar mais detalhadamente no Apêndice 3. Inicialmente com protocolos e acordos de reconhecimento e revalidação de diplomas, certificados e títulos de estudos de Educação Básica, em seguida, com o reconhecimento e a revalidação de diplomas, certificados e títulos de estudos e de continuação na Educação Superior. O credenciamento de cursos universitários ou de Educação Superior provocou a criação, em 1998, de um Mecanismo Experimental para o credenciamento de cursos e títulos de graduação universitária (MEXA) nos países do MERCOSUL. O MEXA foi aplicado entre 2002-2006, e teve como objetivo facilitar a mobilidade na região e favorecer a comparação das carreiras formativas no âmbito da qualidade educativa. O MEXA foi encerrado, e em 2006 houve o Plano Operativo para a implementação do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do MERCOSUL (ARCU-SUL). Em 2008, oficializa-se o ARCU-SUL, por meio do Acordo nº 17/2008, realizado pelos Estados Parte e Estados Associados. Portanto, os processos de credenciamento contidos nos planos do SEM são complexos e longos; apesar de terem sido uma política constante, observa-se um maior destaque nos primeiros planos, e a partir de 2011 deixa de ser parte dos eixos prioritários, mas se mantém como um objetivo de destaque na agenda do SEM.

A mobilidade estudantil está presente em todos os planos do SEM, mas passa por mudanças, principalmente com relação aos sujeitos. No plano de 1998-2000, o foco estava nos docentes universitários, acadêmicos e pesquisadores da região. Nos planos de 2001-2005 e 2006-2010 começaram os intercâmbios de docentes da Educação Básica. Nos planos de 2011-2015 e 2016-2020 aumentam-se os intercâmbios para gestores da formação docente e professores da Educação Básica, principalmente com as ações chamadas *Pasantías* (estágios) do PASEM.

A qualidade educativa também é um tema transversal a todos os planos do SEM e aparece relacionado com outros objetivos. Inicialmente era vista como um direito de todos e todas, priorizando as pessoas mais vulneráveis. No plano de 2006-2010, a qualidade educativa está associada à inclusão social, ao desenvolvimento humano e à produtividade. No plano 2016-2020 relaciona-se com a ideia de equidade para todos os níveis de educação dos países que compõem o MERCOSUL. Mesmo estabelecendo relação com outros temas, os planos não apontam critérios de qualidade, mostrando um esvaziamento na proposição.

Outro ponto de destaque do Diagrama 1 é o financiamento, que foi integrado de forma substancial a partir do plano 2001-2005, passando a contar com fontes internas e externas para efetivar as ações do SEM. Entretanto, é nos últimos planos, 2011-2015 e 2016-2020, que ocorre a criação do Fundo de Financiamento do Setor Educativo do MERCOSUL (FEM) de forma intra-MERCOSUL com contribuições nacionais oriundas dos respectivos governos e outros organismos.

A formação de professores ganha maior espaço nos planos do SEM a partir de 2011, com a criação da CAFD e com o desenvolvimento do PASEM. Ao mesmo tempo em que se discutia a implementação do PASEM, a criação da CAFD também foi impulsionada, como parte da estrutura fixa do SEM. No plano 2016-2020 se intensificaram as propostas com relação à formação docente inicial e continuada, sob a responsabilidade da CAFD, no qual observa-se uma preocupação com espaços para o desenvolvimento de formação continuada; realização de estudos e investigações conjuntas relacionadas à formação docente; e assim como foi proposto nos objetivos do PASEM, usar a formação docente para o desenvolvimento de uma identidade regional em nível local, nacional e regional. De forma geral, os planos do SEM colocam a educação e a formação docente como fatores de contribuição para a integração regional e para a mobilidade dos estudantes, dos docentes e dos profissionais da educação. Também contribuindo para os objetivos globais do modo de produção capitalista, em que uma formação ideal para o trabalho perpassa por uma ideia de um sujeito autônomo, eficiente, responsável por seus resultados, adaptável e capaz de se mover geograficamente, conforme demande seu trabalho (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES; ALVENTOSA-BLEDA, 2021).

1.1.5 A Maré Rosa: o período dos governos progressistas na América do Sul

Outro fator para entender a conjuntura prévia à implementação do PASEM é a chamada Maré Rosa, Onda Rosa ou Década Rosa Latino-americana (PANIZZA, 2006), ou seja, o período em que a maioria dos governos da América Latina foi de espectro ideológico-político de centro-esquerda, instrumentalizando o MERCOSUL para um modelo mais integracionista (PERROTTA, 2013), marcado por políticas que buscaram a universalização de direitos sociais e o fortalecimento de culturas de paz e de colaboração entre os países da região, influenciando as ações educativas levadas a cabo nos Planos do SEM (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021).

Este período teve início nos anos 2000, e apesar de estar longe de ser hegemônico, promoveu um cenário de maior apoio entre os governos dos países da região, e criou condições para que o MERCOSUL se desenvolvesse de forma mais integrada, investindo em outros aspectos, além dos estritamente econômicos, como havia sido nos anos de 1990 (GHIOTTO; ECHAIDE, 2020). Como forma de exemplificar, os dados mostram que entre 2003 e 2015, período de predominância desses governos, houve avanços não somente nas questões comerciais, mas nas sociais, das quais se pode destacar a criação do Parlamento do MERCOSUL³¹ em 2007; nesse ano também é criado o Instituto Social do MERCOSUL (ISM), cujo objetivo é a pesquisa na área das políticas sociais³². Além disso, no âmbito educacional, destaca-se esse setor como um dos sete setores de trabalho mais ativo do MERCOSUL no período entre 2005-2015, realizando significativos esforços de cooperação intra-MERCOSUL, conforme relatório próprio do bloco (MERCOSUL, 2018).

A ameaça política e econômica às classes dominantes não apenas fomentou a mobilização e o protesto social, mas também fez emergir na América Latina governos de coalizão com orientação ‘progressista’, de caráter nacionalista militar ou indígena, com apoio da centro-esquerda ou da esquerda histórica. No lugar de Alberto Fujimori, Carlos Menem ou dos tradicionais partidos de centro-direita, a América Latina elegeu à presidência Hugo Chávez (Venezuela) em 1999; Lula da Silva (Brasil) e Nestor Kirchner (Argentina) em 2003; Evo Morales (Bolívia), Michelle Bachelet (Chile) e Daniel Ortega (Nicarágua) em 2006; Cristina Fernández Kirchner (Argentina) e Rafael Correa (Equador) em 2007; Fernando Lugo (Paraguai) em 2008; Mauricio Funes (El Salvador) em 2009; José Mujica (Uruguai) em 2010; Dilma Rousseff (Brasil) e Ollanta Humala (Peru) em 2011; o México também vivenciou a derrota do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e a quase eleição de Lopez Obrador em 2013 (MARTINS, 2019, p. 77–78).

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai foram os países participantes do PASEM, e os quatro viveram esse momento da Maré Rosa (PANIZZA, 2006), com presidentes e políticas mais centradas no campo progressista, considerando para o Brasil o período de presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT), com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003-2011, e

³¹ A composição atual do Parlamento foi definida em outubro de 2010, segundo critério de representação cidadã (Decisão CMC nº 28/10). A representação cidadã implica a atribuição de pesos diferenciados na representação das populações dos Estados Partes, com base no critério da proporcionalidade atenuada: há um mesmo número mínimo de representantes por cada Estado Parte (18 por país) e uma escala de assentos adicionais a ser aplicado para cada Estado Parte em proporção à sua população. Tal escala, contudo, define taxas crescentes de proporcionalidade, por isso, a denominação "proporcionalidade atenuada". Atualmente, o Brasil é representado por 37 parlamentares; a Argentina, por 43; a Venezuela, por 22; o Uruguai e o Paraguai, por 18 cada. A composição final das bancadas (Brasil: 75; Argentina 43; Venezuela 32; Paraguai e Uruguai: 18 cada) está condicionada à realização de eleições diretas, que deverão observar a regulamentação do pleito em cada Estado Parte. Disponível em: <http://www.parlamentodelmercosur.org/>. Acesso em: 19 fev. 2020.

³² Disponível em: <http://www.ismercosur.org/institucion/>. Acesso em: 5 mar. 2020.

com a Presidenta Dilma Rousseff, de 2011-2016, que foi expulsa do governo por um golpe parlamentar que gerou seu *impeachment*. E a partir desse momento, o Brasil vem trilhando um caminho reacionário e de retrocesso no que se refere aos direitos sociais, culminando na ascensão de políticos de ultradireita, conservadores e autoritários, como foi o caso da eleição do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022).

O caso da Argentina também apresenta semelhanças com o período do Kirchnerismo, vinculado ao Partido Justicialista de corrente Peronista, com o Presidente Nestor Kirchner, de 2003-2007, e com a Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, de 2007-2015. A partir de 2016, é eleito para presidente Mauricio Macri, do Partido Proposta Republicana (PRO), coligação de direita “Mudemos”, declaradamente neoliberal, sob o *slogan* da mudança e do novo na política. Entretanto, as políticas desse governo provocaram profundos problemas sociais, com a retirada de alguns subsídios sociais para a sobrevivência dos argentinos, afetando a economia e provocando uma alta desvalorização da moeda. Com isso, em 2019, tem-se uma retomada do Partido Justicialista, com a eleição do atual Presidente, Alberto Fernandez, e com a Vice-Presidenta Cristina Fernández de Kirchner (dez/2019- dez/2023).

A situação do Paraguai é mais destoante, pois, com o fim da ditadura, em 1988, o partido do período militar (Partido Colorado) ainda se manteve no governo até 2008, quando Fernando Lugo³³ foi eleito presidente pela Aliança Patriótica para a Mudança (*Alianza Patriótica para el Cambio* - APC), representando a centro-esquerda e os interesses dos povos indígenas, dos camponeses e dos sindicatos. Esse presidente também sofreu um golpe de Estado, que gerou seu *impeachment*, em 2012. Em um rápido julgamento político, foi considerado culpado por “mau desempenho”, e nessa ocasião o Paraguai ficou suspenso do MERCOSUL, diferentemente do que aconteceu com o Brasil, que não foi suspenso no período em que a Presidenta Dilma sofreu o *impeachment*. Desde o ocorrido, o Partido Colorado do Paraguai voltou à presidência.

Finalmente, mantendo por um período maior os presidentes do campo progressista, o Uruguai conseguiu, de 2004 até 2019, a coalizão chamada Frente Ampla de centro-esquerda. Entretanto, em março de 2020, assumiu o presidente Luis Alberto Aparicio Alejandro Lacalle Pou (2020-2024), filiado ao Partido Nacional, também conhecido como *Partido Blanco*, de tendências mais de centro-direita.

Com esse breve cenário e considerando as aferições de Perrota (2013), observa-se que as orientações políticas de caráter regional e nacional apresentam confluências, assim como

³³ Fernando Lugo foi um religioso católico, adepto da Teologia da Libertação.

as reformas do Estado encontraram espaço no novo regionalismo da década de 1990. Contudo, o processo de integração que ocorreu no período da Maré Rosa se orientou em torno de um modelo que contempla um número maior de setores, principalmente os setores sociais, que haviam sido esquecidos na etapa anterior. Infere-se que as políticas do MERCOSUL refletem as mudanças ocorridas em âmbito nacional, ao mesmo tempo em que são retroalimentadas por elas (PERROTTA, 2013).

Portanto, foi possível compreender que as ações do MERCOSUL Educacional entre outras do bloco decorrem dos posicionamentos dos Governos locais (Presidentes) de cada país membro ou associado, com base ao seu projeto de sociedade (Estado-nação). Buscando traçar uma reflexão a respeito do PASEM, este estudo demonstra que a região do MERCOSUL é perpassada por diversas racionalidades e tendências políticas dos períodos governamentais dos países que constituem o bloco.

1.1.6 As negociações: UE, MERCOSUL, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

As análises das entrevistas realizadas e o conjunto dos documentos selecionados para a pesquisa permitiram identificar alguns aspectos “dos bastidores”, nos quais as negociações para a implementação do PASEM foram realizadas. Com base na entrevista realizada com o professor Luís Garibaldi (2018)³⁴, representante do Uruguai no SEM, entre 2005 e 2015, período em que o PASEM esteve em processo de negociação e implementação, foi relatado que o processo de diálogo e negociação com a UE teve muitas idas e vindas, culminando na decisão de colocar o novo programa de cooperação com a centralidade na formação docente. Com essa decisão acordada, inicia-se o trabalho interno para se constituir um grupo de representantes dos diferentes países (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), no qual foram consideradas as diferentes realidades institucionais, de gestão e de como se dirige a formação docente, e esse grupo foi chamado Grupo de Trabalho Ad Hoc PASEM.

Dessa forma, em 2010, foram realizadas duas reuniões do Grupo de Trabalho Ad Hoc PASEM, porém, foi disponibilizada a ata apenas da segunda reunião, realizada no dia 03 de setembro de 2010, no município de Salvador - BA/Brasil, na qual se destacou o acordo que identificou o que seria financiado pela UE e o que viria de fontes nacionais dos países membros.

³⁴ Professor de língua e de formação docente. Integrou o Setor Educativo do MERCOSUL (SEM) de 2005 a 2015 representando o Uruguai e no mesmo período foi Diretor de Educação do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai. Atualmente, é conselheiro da Administração Nacional de Educação Pública (ANEP) no Uruguai.

Foi acordado que o comitê de direção do PASEM se reuniria ao menos duas vezes por ano. Também foi estabelecido o perfil do diretor do PASEM, que iniciaria suas atividades em fevereiro de 2011 (Apêndice 3).

Definiu-se, ainda, que a sede do PASEM seria na Argentina, e iniciou-se a realização do concurso internacional para a direção do Programa. Conforme entrevista com a professora Paula Alejandra Pogr  (2017)³⁵, que dirigiu o PASEM durante todo o período de vigência do programa, o concurso internacional para escolha da dire o foi longo, tendo durado quase um ano entre as entrevistas e o resultado. Apresentaram-se nesse concurso aproximadamente setenta pessoas dos diferentes países do MERCOSUL (POGR , 2018). Depois disso, organizou-se o Comitê de Dire o do PASEM e a escolha da sede e da diretora (Sede na Argentina e Diretora Paula Alejandra Pogr , também Argentina), podendo-se formar a Equipe Gestora do Projeto. Segundo a diretora do PASEM, essa equipe era financiada com recursos do MERCOSUL, e a UE não interferiu na forma o da equipe gestora, que foi formada pela diretora com entrevistas e convocatórias.

Para Pogr  (2018), foi uma experiência complexa e de muito aprendizado; muitas vezes foi necessário explicar as lógicas e os contextos latino-americanos, que não são fáceis de articular com as lógicas e as realidades da UE. Todavia, na equipe da UE havia uma pessoa do Uruguai que ajudou a realizar essa “dupla tradu o”, resultando em um importante apoio para as negocia es e o desenvolvimento do PASEM.

O acordo com a UE estava firmado apenas entre os países membros, que no início eram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; somente depois a Venezuela fez parte como país membro do MERCOSUL. A UE permitiu que os outros países associados participassem do PASEM, mas sem receber os fundos de coopera o. Apesar dos convites do SEM, a participa o de outros países era inexpressiva, pois dependia-se da contrapartida de cada Estado-Na o.

Portanto, os diálogos apresentados nessa parte sugerem que houve muitas negocia es, e que elas não foram rápidas, por causa da complexidade das rela es apresentadas nesse contexto, no qual a UE se apresentava com o financiamento e com as diretrizes já estabelecidas, devido a sua história e a sua experiência como bloco regional. E o MERCOSUL, por sua vez, ainda em um processo mais lento, realizando o diálogo e a negocia o com os países membros, que, por sua vez, também apresentam entre si muitas diferenças no campo social, político,

³⁵ Diretora do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM) (Supervisora Técnica) no período de 2012-2016. Também   professora e pesquisadora na área de Educa o do Instituto de Desenvolvimento Humano da Universidade Nacional de General Sarmiento na Argentina.

cultural, histórico, econômico, educacional e principalmente no que se refere às políticas de formação de professores.

1.1.7 O complexo contexto do MERCOSUL

A conjuntura da região, assim como os diversos aspectos apresentados nesta parte do trabalho evidenciam o complexo contexto do MERCOSUL, desde sua constituição até os dias atuais. Marcado por mudanças sociais, políticas e econômicas advindas do final do século XX e início do XXI, esse período transcorreu, na maioria dos países latino-americanos, sob a égide das reformas gerencialistas e da inovação, com bases predominantemente capitalistas, mas com diferentes modelos e trajetórias em cada país, quase todos os países da América Latina sofreram tais reformas (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008).

Entretanto, não se pretende esgotar todos os aspectos das complexidades existentes na região, mas destacar algumas que possivelmente conferem relevância para o desenvolvimento do PASEM, assim como das políticas de formação continuada de professores da região. Observou-se que os anos prévios ao PASEM são constituídos por uma contínua relação entre a UE e o SEM, marcada por acordos, negociações, orientações, confluências, divergências e investimento financeiro da UE, que puderam ser identificados com o PIR, programa que tornou possível o convênio entre as regiões para o desenvolvimento do PASEM.

Além disso, encontra-se na região um debate prévio e fortalecido no tocante à formação docente da Educação Básica. Tanto é que as atas apontam esse debate de forma organizada desde 2007, no antigo grupo de trabalho de formação docente que, em 2011, é substituído pela CAFD, uma comissão com estrutura fixa dentro do SEM, marcando a entrada oficial e contundente do tema na agenda do setor e que, indubitavelmente, trouxe consequências para o desenvolvimento dessa política, seja de forma regional ou nos países do bloco.

Essa retomada dos antecedentes demonstrou como o SEM, apesar das dificuldades ao longo dos anos, estava em um momento bem estruturado e com uma atuação mais efetiva nos planos de ação de 2011-2015 e 2016-2020, quando foi constatado um maior detalhamento das metas e da execução das ações. Ademais, observa-se em tais planos um aumento nas propostas com relação à formação docente, inicial e continuada, na maioria das vezes sob a responsabilidade da CAFD.

Outra questão de extrema relevância na região é a instabilidade política, ou seja, as mudanças de governos nacionais (eleições) influenciam o MERCOSUL que, por ser um bloco

sem lideranças institucionalizadas regionais (BOTTO, 2016) e sem um volume seguro de recursos, acaba sendo afetado por políticas descontínuas e desiguais, principalmente no que tange às diferentes possibilidades de investimentos financeiros de cada país. Dessa maneira, ora desenvolvem ações conjuntas, ora totalmente apartados; como exemplo, enfatiza-se o período de governos progressistas na região, que marcou o cenário político, gerando condições para as modificações no processo de integração (PERROTTA, 2013).

Entre 2018 e 2022, o MERCOSUL esteve em um momento de agitação, primeiro por motivos políticos (locais) e segundo por conta da pandemia da Covid-19. Os governantes dos países membros do bloco declararam posicionamentos e perspectivas ideológicas muito diferentes, como foi o Brasil e a Argentina, que, respectivamente tinham um presidente conservador e de ultradireita e um governo de centro-esquerda, dificultando os diálogos e articulações políticas na região. Além disso, com relação ao acordo UE – MERCOSUL, neste momento ocorreu oposições por parte de organizações não governamentais e de alguns países da Europa, relacionadas aos aspectos socioambientais e de direitos humanos, principalmente com relação as manifestações do ex-presidente brasileiro Jair M. Bolsonaro (GHIOTTO; ECHAIDE, 2020).

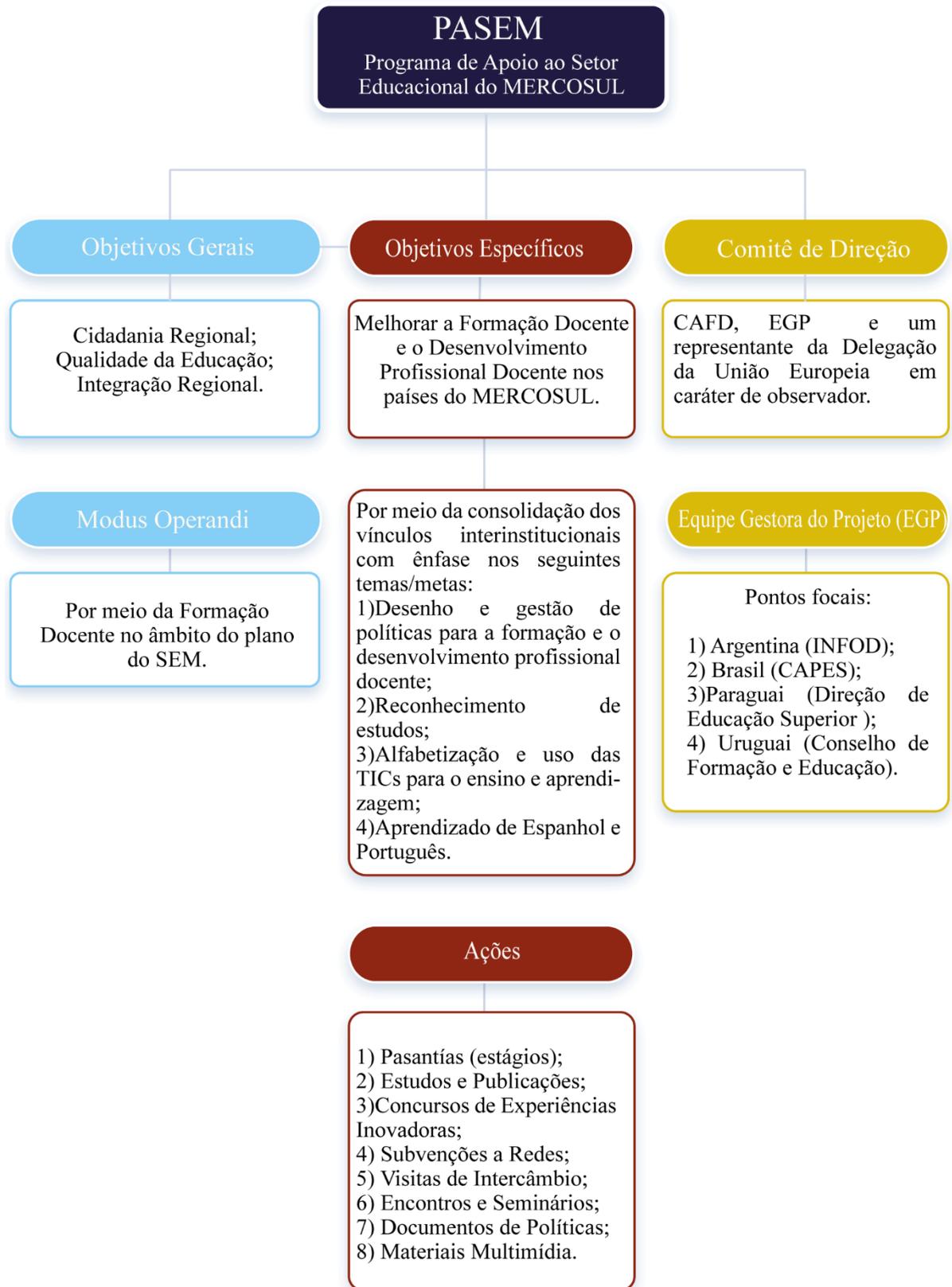
Outra questão relevante diz respeito à retirada unilateral do Brasil do SEM, em novembro de 2019, assim que ocorreu a eleição presidencial na Argentina, gerando uma situação controversa, visto que o Brasil deixou de participar das reuniões do setor. Mas, em termos formais, as decisões e os encaminhamentos do SEM registrados em atas ficaram sujeitos ao disposto no artigo 5º do documento Decisão CMC nº. 44/15, o qual trata que na falta de alguma delegação dos países membros tais atas e documentos terão um prazo de vinte dias corridos para serem aprovadas pelos faltantes, caso as delegações ausentes não manifestem nenhuma objeção. Assim, possibilitando ao Brasil, mesmo que ausente, manter seu lugar de decisão caso fosse conveniente (DRI; MOMMA, 2021).

Todo o contexto apresentado, além de ser complexo, mostra que a implementação do PASEM ocorreu em um momento mais próspero, no que se refere às relações entre os países e a disponibilidade para promoverem políticas regionais, com o objetivo de ganhar força e espaço no cenário global (BOTTO, 2016), muito diferente do período vivido posteriormente à Maré Rosa.

1.2 A estrutura e organização do PASEM

O objetivo deste tópico é apresentar de forma mais descritiva como era a “engrenagem” do PASEM, ou seja, como estavam organizadas as estruturas para o desenvolvimento do programa. Para tanto, apresentar-se-ão as principais características e acordos do programa, explicando como estava firmado o convênio, como foi realizado o financiamento, os principais aspectos da gestão, os objetivos do programa, a forma como a formação de professores foi um meio para o desenvolvimento dos objetivos e das ações e suas relações. A seguir, apresenta-se uma imagem que busca resumir como esses aspectos estavam relacionados na estrutura do PASEM:

Imagem 2 Estrutura e organização do PASEM



Fonte: Elaboração própria.

1.2.1 O convênio

O PASEM constituiu-se em um programa do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM), implementado por meio de um convênio entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE), realizado entre 2011 e 2016. O Convênio de Financiamento entre a União Europeia e o MERCOSUL (DCI-ALA/2010/2010/19892) foi assinado em 18 de novembro de 2011. O PASEM foi consolidado com o objetivo de contribuir com a consolidação do processo de integração regional, portanto, apoiando o SEM, no sentido de ser um programa que pudesse também contribuir para a melhoria da qualidade da educação no âmbito regional. Desenvolveu um programa com base no PIR, Programa de Cooperação entre a União Europeia e o MERCOSUL, no período de 2007 – 2013, conforme já foi discutido na parte anterior. Nesse contexto, o PASEM colaborou com as prioridades do PIR, que apresentava como um dos setores prioritários o apoio à implementação do Plano Estratégico do SEM.

O período de execução do PASEM foi de sessenta meses: de novembro de 2011 a novembro de 2016, e esse período foi dividido em duas fases:

Fase 1 - execução operativa: a assinatura do convênio de financiamento e durou quarenta e oito meses, finalizando em novembro de 2015.

Fase 2 - encerramento: teve duração de doze meses, a partir da data de vencimento da fase de execução operativa. Essa fase foi encerrada em novembro de 2016, finalizando o convênio. O objetivo dessa fase foi realizar somente atividades relacionadas com o encerramento do programa, ou seja, nenhuma nova atividade foi desenvolvida pelo PASEM nessa etapa.

1.2.2 Objetivo geral e específico do PASEM

O PASEM teve como **objetivo geral** contribuir com o processo de integração regional, com a consolidação da cidadania regional e com a melhoria da qualidade da educação na Argentina, no Brasil, no Uruguai e no Paraguai, que foram os países beneficiários do Programa, por meio do fortalecimento da formação docente no âmbito do Plano Estratégico do SEM³⁶.

³⁶ Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/62-comissao-ad-hoc-do-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul/38-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul.html>. Acesso em: 5 dez. 2019.

Pode-se observar que a educação e a formação docente ocupam um lugar de destaque nos processos de integração regional.

En este sentido, se puede evidenciar, cómo el PASEM tuvo como objetivo explícito la contribución a la mejora de la calidad educativa, el cual constituye uno de los eslóganes más poderosos de los procesos de reforma educativa estructural implementados en los países de América Latina en diferentes ciclos durante las últimas tres décadas. En este caso se consideraba que dicha mejora se lograría a través de otro eslogan que funciona como catalizador: el fortalecimiento de la formación profesional docente (en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), con la particularidad de llevar adelante acciones que suponen el diseño de políticas tendientes a consolidar el proceso de integración regional (RUIZ, 2019, p. 291).

O **objetivo específico** foi promover o desenvolvimento de ações que pudessem contribuir para a melhoria da formação docente (inicial e continuada) e para o desenvolvimento profissional dos professores nos países do MERCOSUL. Por meio da consolidação dos vínculos interinstitucionais, com ênfase nos seguintes temas:

- desenho e gestão das políticas públicas para a “formação e o desenvolvimento profissional docente”;
- reconhecimento de estudos;
- aprendizagem de espanhol e de português como línguas estrangeiras;
- alfabetização e o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para o ensino e aprendizagem e a consolidação dos vínculos institucionais³⁷.

Estas metas explicitadas en el PASEM dan cuenta de la difusión de estándares internacionales que circulan en materia de formación de profesorado, pero traducidos al contexto local, en función de intereses específicos y de acuerdo con las capacidades ejecutivas de los Estados involucrados en este programa regional (RUIZ, 2019, p. 291).

Pode-se observar pouca novidade no que se refere às temáticas globais de educação, orientadas pela globalização econômica. O tema da gestão das políticas públicas, nesse caso focada na formação e no desenvolvimento profissional docente, acompanha os movimentos de reformas globais, como *Global Managerial Education Reforms* (GMER), e provocaram mudanças nos sistemas educativos do mundo nas últimas décadas. O GMER conta com propostas de reformas globais centradas na gestão, e na busca de aumentar a eficiência e os

³⁷ Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/62-comissao-ad-hoc-do-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul/38-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul.html>. Acesso em: 5 dez. 2019.

resultados educativos. As políticas mais comuns aplicadas sob essas características são a prestação de contas (*accountability*); avaliação de professores; concorrência e privatização (VERGER; ALTINYELKEN, 2013).

O reconhecimento de estudos é o objetivo mais antigo do MERCOSUL e do SEM, como já mencionado, aparecendo em diversos documentos e em todos os planos do SEM. Também observa-se a influência da UE nesse processo, uma vez que deve haver uma sintonização entre os objetivos que conformaram o Plano de Bolonha (1999) e as diretrizes que marcam o processo de integração educativa pretendido pelo SEM. Dentre os vários aspectos em comum, pode-se destacar a promoção, a comparação e o reconhecimento de títulos; o incentivo à mobilidade; e a busca por uma qualidade educacional. A autora Perrotta (2016) faz alusão a um processo de “Bolonhização” do MERCOSUL, o qual sinaliza que o MERCOSUL está deixando para segundo plano uma forma autônoma de encaminhar a regionalização educativa, principalmente no Ensino Superior, o qual vem ganhando espaço como serviço e sendo tratado como mercado, deixando de ser um direito, pois uma grande parte dos países membros e associados do MERCOSUL apresenta políticas de Ensino Superior marcadamente neoliberais.

A alfabetização e o uso das TICs para o ensino e a aprendizagem é outro tema antigo nas políticas de formação inicial e continuada de professores na região, e estão quase sempre relacionados a propostas que buscam resolver o problema dos baixos índices educacionais. Como parâmetro, destacam-se as provas do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mostrando uma ideia de responsabilização do professor, ainda não superada ou uma ideia de má formação inicial que deve ser complementada na formação continuada, com vistas ao desenvolvimento profissional. Observa-se que as políticas e os programas de Formação continuada de professores apresentam em suas ações um caráter utilitário e conteudista, com a oferta de cursos voltados, predominantemente, para Alfabetização, Língua (Português no Brasil e Espanhol nos outros países) e Matemática, demandas globais e exigidas em exames, como o PISA.

O aprendizado de Espanhol e de Português como línguas estrangeiras é outro tema recorrente desde o início do SEM, estando muito relacionado aos aspectos culturais da região, conectando-se com a necessidade de se estabelecer diálogos interculturais que busquem promover uma cidadania e a consciência regional entre os sujeitos da região. Ademais, também colabora com o processo de mobilidade, seja acadêmico ou profissional. Nesse sentido, Pogré e Kort (2015), em uma publicação do PASEM, relatam que a região apresentaria uma necessidade de políticas linguísticas de formação docente, tendo a língua como um dos pilares

da integração. Entretanto, essa busca por aproximar comportamentos culturais na região também pode ser uma forma de homogeneizar, por isso, é uma via perigosa, mas pode ser importante quando olhada a partir do conceito decolonial (BALLESTRIN, 2013), ou seja, além de estudar português e espanhol, valorizar as línguas indígenas, com uma variedade muito grande na região, e os diversos aspectos culturais dos povos africanos, que chegaram aqui escravizados pelos colonizadores.

No que tange ao desenvolvimento do PASEM, há outro ponto relevante; além da formação docente, o programa acrescentou o desenvolvimento profissional dos docentes, que envolve diversos aspectos da vida dos professores, como:

estrutura institucional (carreiras, salários e organização escolar); formação inicial; e continuada (IMBERNON-MUÑOZ; CANTO-HERRERA, 2013). No caso do PASEM este fez uma redução do que se entende por desenvolvimento profissional docente, limitando as ações ao fator da formação continuada, entretanto, observa-se uma pequena tentativa de ampliação dessa discussão nas publicações e estudos sobre normativas e sistemas de formação docente realizados pelo programa (DRI, MOMMA, 2021, p. 404).

Não se pode deixar de refletir, no âmbito desta pesquisa, a respeito de outro aspecto que a formação continuada de professores ocupa ou compartilha: o Desenvolvimento Profissional Docente. Muito se tem discutido a respeito da formação continuada de professores e o Desenvolvimento Profissional Docente nos países de línguas espanholas; no Brasil, essa expressão (docente) é menos usada na Educação Básica– entretanto, quando se pesquisa Formação Continuada de Professores (FCP) no âmbito dos países do MERCOSUL é comum encontrar artigos (BRASLAVSKY, 2004; SERRA, 2004; dentre outros) e políticas públicas que tratam a temática dessa forma.

Imbernón e Herrera (2013) analisam essas diferentes propostas; na FCP, é sempre possível confundir termos e conceitos. Além disso, verifica-se, ao analisar as políticas de formação continuada de professores em alguns países, que muitos não identificam diferenças entre a formação continuada e o desenvolvimento profissional docente. Dessa forma, os autores referidos analisam que não identificar tais diferenças reduziria a um aspecto muito restrito, uma vez que a formação seria o único caminho para o Desenvolvimento Profissional dos Professores.

O desenvolvimento profissional dos professores é um tema mais amplo, envolve outras variantes e fatores da vida do professor, influenciando a vida profissional em diferentes

situações: estarem empregados; carreira; salários; clima e organização das escolas, ou seja, a estrutura institucional; e a formação inicial e continuada. O desenvolvimento profissional é mais global e deve criar e estruturar formas e ferramentas para o avanço dos professores em sua vida profissional. A FCP também pode e deve ser um dos fatores desse desenvolvimento profissional, mas não pode ser o único; sem dúvidas uma melhor formação facilitará o desenvolvimento da profissão, mas os outros fatores são decisivos. A formação sozinha não é salvadora, tem um papel importante, mas deve estar acompanhada de outras políticas para melhorar a educação.

Tal como lo afirma Oliveira, los discursos difundidos por organizaciones internacionales como la UNESCO, el Banco Mundial y la OCDE, presentan el profesionalismo docente como un factor necesario para mejorar la calidad de la educación y la imagen pública de estos profesionales. De acuerdo con Oliveira (2017) en la retórica de las políticas del DPD los docentes se retratan como individuos que construyen sus propias carreras y destino, evocando el carácter reflexivo del sujeto moderno que es responsable por sus elecciones y decisiones. Según la autora, esta apelación es contraria al sentimiento que construye la identidad de clase, o incluso la categoría económica, es decir, las formas colectivas de identidad que sostienen la existencia de los sindicatos como espacios de representación (ELÍAS; WALDER; BAREIRO, 2020, p. 154).

Os objetivos gerais e específicos do programa mostram um caminho no qual a educação é considerada uma forma de alcançar a integração e a consolidação regional do MERCOSUL, assim como a conhecida busca por uma qualidade educativa. Para isso, investiu-se na formação docente, vista no PASEM como meio e modo para alcançar os objetivos do programa e do MERCOSUL. O professor deixa de ser um sujeito para ser um *modus operandi*, um método que pode tornar possível alcançar os objetivos do bloco. Tal *modus operandi* também é observado em políticas educacionais de âmbito global, ou seja, há uma confluência e convergência entre os aspectos globais e regionais ou uma influência dos aspectos globais no âmbito local.

Nos objetivos específicos, observam-se temas conhecidos e presentes em políticas globais de educação, em orientações e diretrizes de organismos internacionais e em políticas regionais e nacionais. Conforme assevera Ruiz (2019), o PASEM acaba sendo um programa com objetivos convergentes às políticas internacionais de educação, em sua maioria guiados pela globalização econômica. Porém, neste caso, ressignificadas ao contexto regional, o qual apresenta resistências, contradições, controvérsias e complexidades de aspectos culturais, sociais, políticos, históricos e econômicos.

1.2.3 O Financiamento

O PASEM contou com um financiamento de aproximadamente dez milhões de Euros durante a vigência do programa, dos quais cerca de 70% vieram da UE e 30% dos países membros do MERCOSUL participantes do programa. De forma detalhada, o custo total do PASEM foi de € 9.872.281, dos quais € 6.772.281 foram financiados mediante o Programa Indicativo Regional (PIR), sob responsabilidade do orçamento geral da União Europeia, e € 3.100.000 foram financiados entre os governos da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, segundo dados coletados no relatório da equipe gestora do PASEM ao Comitê Coordenador Regional (CCR), em fevereiro de 2016 (CONV. DE FINANCIACIÓN DCI-ALA/2010/19892).

Em entrevista com a professora Paula Pogr  (2018), diretora do PASEM ao longo de toda a vigência do programa, informou que os quatro países proporcionalmente investiram no PASEM. Dessa forma, 30% de financiamento oriundo do MERCOSUL eram divididos entre os países participantes da seguinte forma: 40% Argentina, 40% Brasil, 30% Paraguai e 30% Uruguai; no caso dos primeiros países, devido ao seu tamanho, o aporte foi maior. Ademais, a equipe gestora era financiada pelo MERCOSUL.

Na publicação realizada pelo PASEM, com o título “*La construcción de políticas docentes regionales: debates y conclusiones de los seminarios regionales PASEM*” (POGR ; KORT, 2015), as autoras destacaram que apesar de os participantes do PASEM reconhecerem que j  havia linhas de financiamento em nível regional, refor aram a import ncia de se refletir acerca da implementação de uma política que atendesse   construção regional da formação docente com financiamento.

Al entender de los participantes, esto implicaría una mayor vinculación institucional y de la comunicación a nivel regional, donde se propone relacionar las nuevas propuestas y proyectos con programas ya existentes, que podrían verse potenciadas por financiamientos m s integrales y que apoyaran políticas regionales a largo plazo (POGR ; KORT, 2015, p. 18).

Portanto, observa-se que as autoras destacam que houve uma demanda dos participantes do PASEM, relatando uma necessidade de políticas no campo da formação docente de forma regional que fossem menos descontínuas, e entendendo que para isso seria necessário um financiamento fixo.

1.2.4 A Gestão do PASEM

A execução e a coordenação do projeto ficaram sob a responsabilidade do Ministério de Educação da Argentina, ou seja, a administração contratante para o projeto foi a Unidade de Financiamento Internacional do Ministério de Educação da Argentina. O Comitê de Direção do Projeto estava diretamente ligado à Comissão de Área de Formação Docente (CAFD), na condição de uma comissão Ad hoc; além disso, o comitê estava formado pela Equipe Gestora do PASEM (EGP) e um representante da Delegação da União Europeia em caráter de observador. Tal Comitê teve como função supervisionar e validar a direção e a política geral do programa, e durante o período do PASEM fez parte da estrutura da CAFD.

A Equipe Gestora do PASEM (EGP) foi composta por profissionais argentinas: uma Supervisora Técnica (Diretora), uma Administradora, uma Contadora e uma Secretária (Assistente Técnica), dedicadas exclusivamente à execução do Projeto; foram elas: Dra. Paula Pogr  – Diretora; Mg. Ma. Blanca Pesado Riccardi – Administradora; Cdra. Déborah C. Diz – Responsável Contábil; Lic. Magalí Gómez Kort – Assistente Técnica.

Conforme relatado pela diretora Paula Pogr  (2018), a equipe foi eleita pela dire o do PASEM; quando a diretora Paula Pogr  foi nomeada, ela realizou as entrevistas e as convocatórias para formar a equipe gestora. Além disso, o financiamento dessa equipe foi realizado pelo MERCOSUL, ou melhor, os recursos advindos dos países do MERCOSUL subsidiaram o trabalho da equipe gestora durante a vigência do programa (2012-2016).

A Diretora Paula Pogr , além de ter sido responsável pela parte de execu o financeira (assinar e executar os correspondentes orçamentos do programa), também coordenou a EGP que administrou a gestão do programa, e teve como fun es:

- a prepara o de toda a documenta o operacional, técnica, administrativa e financeira do Projeto;
- a organiza o, acompanhamento e supervisão da execu o de todas as atividades do Projeto;
- a administra o e a gestão contábil do programa no seu conjunto;
- a participa o em avalia es de licita es para o programa³⁸.

Nesse sentido, a entrevistada Izabel Lima Pessoa (2018), Coordenadora Geral de Forma o de Docentes da Educa o Básica CAPES - Brasil e Integrante da CAFD, relatou que

³⁸Dispon vel em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/62-comissao-ad-hoc-do-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul/38-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul.html>. Acesso em: 5 dez. 2019.

a equipe gestora estava muito centrada no repasse de recursos, na prestação de contas e no acompanhamento das metas; e que as decisões eram tomadas pela CAFD, e o Comitê Diretor auxiliava nas articulações com a UE (Izabel Lima Pessoa, 2018).

Foram nomeados Pontos Focais do Programa em cada país, que tinham a função de apoiar o trabalho da Equipe Gestora do Projeto, na busca de descentralizar a gestão. O ponto focal da Argentina era no Instituto Nacional de Formação Docente (INFOD); do Brasil, era na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); do Paraguai, na Direção de Educação Superior, que tinha, naquele período, a responsabilidade da formação docente; e do Uruguai era no Conselho de Formação e Educação (CFE), cujas responsabilidades eram a formação docente e o desenvolvimento profissional docente. Dessa forma, cada país, juntamente com seu grupo focal, organizou sua equipe de gestão (POGRÉ, 2018).

O ponto focal tinha um lugar intermediário entre a gestão do programa e as ações que foram desenvolvidas em cada país, e estavam sob a responsabilidade da EGP. Segundo a diretora Paula Pogré (2018), os pontos focais:

Eran los brazos del PASEM e en cada uno de los países, exactamente. Y nuestra función como equipo de gestión central en todo caso era acompañar, ayudar y apoyar que esos brazos pudieran funcionar. Era facilitarnos mutuamente la tarea e imaginar cuales eran las cosas que tenía sentido hacer. Y de esas cosas que tenían sentido hacerse, como se pod an hacer de la mejor manera entendiendo las lógicas internas de cada uno de los países (POGR , 2018).

Portanto, o que se pode analisar com todas as atas do Comitê Diretor do PASEM (Anexo 3) e com as entrevistas realizadas   que embora observando uma busca pela participa o e tomada de decisões coletivas, a Argentina ocupou um lugar central no desenvolvimento do programa de forma institucional (responsabilidade do Ministério de Educa o argentino) e na gestão, com uma diretora e equipe formada por profissionais da educa o argentina.

1.2.5 O Método do PASEM: a forma o de professores como o *modus operandi*

Nesta parte, aprofundar-se-  um ponto que foi mencionado quando foram apresentados os objetivos do PASEM; no âmbito do PASEM,   relevante compreender o modo escolhido para serem alcançados os objetivos do programa, a forma o docente (inicial e continuada) e o desenvolvimento profissional docente. Nesse sentido, como já mencionado pelo autor Ruiz (2019), o PASEM teve evidentemente o objetivo de contribuir com o processo de integra o

regional e a melhora da qualidade educacional, porém, usando o catalisador da formação docente e do desenvolvimento profissional docente em prol do desenho de políticas públicas na região.

Há diversos movimentos que corroboram com essa análise, colocando os professores como sujeitos centrais das reformas educacionais. O TALIS (*Teaching and Learning International Survey*, em português, Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem) é um relevante programa no contexto internacional, constituindo-se em um teste (avaliação) criado em 2008, pela OCDE, com base na experiência e proporção alcançada pelo PISA. Este teste, o TALIS, apresenta em seu relatório o que é ser um “bom professor”, produz orientações a professores e a gestão, sugere ações para que as escolas possam melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem (ROBERTSON, 2016). A adesão ao TALIS por parte dos países vem crescendo, e já foram realizadas três edições do TALIS, mas apenas em 2018 obteve-se um avanço em número de países participantes, alcançando quarenta e oito países, dentre eles o Brasil e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, na Argentina.

De forma global, as propostas para a formação de professores, assim como as atuais políticas educativas implementadas em muitos países e regiões, reduzem a função do professor para um reprodutor da ordem social, um gestor e um avaliador de resultados (PULIDO; LÁZARO, 2017; PULIDO, 2019). Tornam-se professores que devem priorizar a burocracia em detrimento da educação, fomentar a individualidade e a competitividade, e lidarem com o desaparecimento da liberdade em sala de aula, atendendo a uma proposta formativa de professores e a uma realidade profissional com uma base profundamente instrumentalista e ancorada no gerencialismo. Nesse ínterim, encontram-se diversos teóricos que analisam os males que os professores, atualmente, estão sofrendo, e como tais processos estão alterando seu trabalho e sua identidade (HARGREAVES, 1999; LUENGO; SAURA, 2013; PULIDO; LÁZARO, 2017).

O PASEM e o MERCOSUL, assim como outros blocos regionais e organismos internacionais, perceberam que a formação docente pode ser um modo, um meio, um caminho, um método para alcançar objetivos educacionais globais:

Por otra parte, los informes coinciden en “otorgar al docente la responsabilidad en el logro de los objetivos del aprendizaje”, como actores clave en los esfuerzos de mejorar la calidad y los resultados educativos (BRUNS; LUQUE, 2014). Así lo afirma la OCDE “La calidad de un sistema educativo depende de la calidad de sus docentes” (OCDE, 2018, p. 4) (ELÍAS; WALDER; BAREIRO, 2020, p. 149–150).

Os ditames da globalização econômica buscam transformar o lugar dos professores em um processo reducionista, para que este deixe de ser um sujeito, e, como assevera Matuí (2001), o lugar do professor não é apenas a escola e a sala de aula, é importante que os professores estejam envolvidos e entendam outros aspectos da vida cotidiana.

1.2.6 Ações do PASEM

As ações realizadas pelo PASEM vão ao encontro dos objetivos do programa, e o tema geral escolhido para melhorar a formação docente foi “a consolidação dos vínculos interinstitucionais”, com ênfase nos seguintes subtemas: 1) no reconhecimento de estudos; 2) no desenho e gestão de políticas; 3) na alfabetização e uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para ensino e a aprendizagem; e 4) no aprendizado de espanhol e português como línguas estrangeiras. Para alcançar tais objetivos foram desenvolvidas oito ações no período dos cinco anos do PASEM, que podem ser organizadas em quatro grupos temáticos: **“1- Mobilidade:** *Pasantías* (estágios); Visitas de intercâmbio e Encontros e Seminários; **2- Publicações**³⁹: Estudos e Publicações; Documentos de Políticas e Materiais Multimídia; **3- Concursos e Redes:** Concursos de experiências inovadoras e Subvenções para formação e consolidação de redes interinstitucionais” (DRI, MOMMA, 2021, p. 404); **4- Outros pontos e temas comuns nas ações.**

1.2.6.1 Mobilidade

- *Pasantías* (estágios)

A mobilidade foi o eixo central do programa, convergindo com as ações do SEM, a principal ação foi chamada de *pasantías*, que na prática efetivou vinte e cinco estágios e mobilizou trezentos e quarenta e nove estagiários. Os sujeitos desta ação foram funcionários da gestão dos sistemas nacionais de formação de professores, ou seja, diretores e/ou coordenadores das instituições de formação de cada país participante do PASEM. As *pasantías* foram realizadas durante os anos de 2013, 2014 e 2015. O objetivo das *pasantías* foi o de contribuir com um espaço de aprendizagem e com o desenvolvimento de políticas e práticas de formação e desenvolvimento profissional dos professores.

³⁹ Todas as publicações do PASEM estão disponíveis gratuitamente para serem baixadas de forma eletrônica na página da editora Teseo, disponível em: www.editoralteseo.com.

A organização e estrutura das *pasantías* se deram por meio de editais divulgados pelo MERCOSUL e pelos países. Os projetos de intercâmbio eram organizados por instituições que poderiam ser somente receptoras e outras que poderiam enviar e receber estagiários (havia diferentes formas de organização), com duração de aproximadamente uma semana e com atividades acadêmicas de intercâmbios de experiências e atividades culturais.

Tabela 3 Lista dos estágios (*Pasantías*) realizados durante o PASEM

2013 – Estágios Piloto			
País	Instituição Organizadora	Participantes	Tema de Trabalho
Argentina	Institutos Superiores de Formação Docente (ISFD) N°804 El Maitén	12	Alfabetização inicial.
Brasil	Instituto Federal Rio Grande do Sul	12	Rede de Formação em Ciências e Programa de Iniciação docente.
Uruguai	Centro Regional de Professores (CERP) do Litoral	12	Projetos Institucionais. Inclusão de TICs e acompanhamento a professores no início da carreira.
2014			
País	Instituição Organizadora	Participantes	Tema de Trabalho
Argentina	Instituto Nacional de Formação Docente (INFD)	12	Concepção e gestão das políticas de formação e desenvolvimento profissional docente.
Brasil	Secretaria da Educação do Estado da Bahia/ Instituto Anísio Teixeira	14	Iniciação docente, formação inicial e continuada em serviço e o uso de tecnologias em formação docente.
Brasil	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSUL) - Campus Pelotas Visconde da Graça.	12	Iniciação docente, formação continuada em serviço e ensino de ciências.
Uruguai	Centro Regional de Professores (CERP) do Leste	10	Ciência e Tecnologia.
2015			
País	Instituição Organizadora	Participantes	Tema de Trabalho
Argentina	Instituto Nacional de Formação Docente (INFD)	11	Inserção Profissional a docência, no marco do desenvolvimento profissional docente.
Argentina	Tucumán	24	Docentes no início da carreira.

Argentina	Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Pcia. De Buenos Aires	24	Matemática e TICs na formação docente.
Argentina	Dirección de Educación Superior de Jujuy	24	Alfabetização Inicial.
Brasil	Secretaria de Educação do estado do Mato Grosso	12	Iniciação à docência, formação docente em serviço e uso das tecnologias.
Brasil	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	11	Iniciação à docência, formação docente em serviço, formação continuada em serviço.
Brasil	Secretaria Municipal de Educação de Macaé	11	Formação docente em serviço.
Brasil	Universidade Federal de Alagoas – Maceió	12	Iniciação à docência/Ensino de ciências.
Brasil	Universidade Federal de Juiz de Fora – Minas Gerais	12	Iniciação à docência, formação docente em serviço, formação continuada em serviço.
Brasil	Centro de Educação a distância do estado do Ceará	12	Formação continuada em serviço. Uso das tecnologias na formação docente.
Paraguai	Universidad de la Paz (Ciudad de Leste)	24	Formação docente inicial dos professores de educação escolar básica.
Paraguai	Universidad Evangélica del Paraguay, Chaco	24	Formação docente inicial dos professores de educação escolar básica.
Paraguai	Universidad Iberoamericana de Asunción	12	Formação docente inicial e formação continuada com os professores de Educação Inicial e Educação Básica (leitura e escrita).
Uruguai	Institutos Normais	10	Novas tecnologias para o apoio à formação dos formadores de educação primária, em diversas disciplinas.
Uruguai	Centro Regional de Profesores (CERP) del Sur/Atlántida/Canelones	10	Prática docente – docentes no início da carreira – Didáticas desde a interdisciplinaridade.
Uruguai	Instituto de Formación Docente (IFD) Carmelo/Colônia	10	Ciências - Projetos de Extensão - Prática docente e docentes no início da carreira.
Uruguai	Centro Regional de Profesores (CERP) do Litoral/Salto	12	Novas tecnologias de comunicação - Prática docente.
Uruguai	Instituto de Formación Docente (IFD) Rocha	10	Ciência e Tecnologia - Investigação no marco de os 50

			anos de oficialização da formação docente.
--	--	--	--

Fonte: Informe Preliminar da EGP do PASEM ao CCR – fevereiro de 2016.

Com relação à Tabela anterior, pode-se observar algumas questões relevantes, como a menor participação do Paraguai nessa ação. Deve-se lembrar que, ao longo do desenvolvimento do PASEM, o Paraguai teve suas atividades no MERCOSUL suspensas de 24 de junho de 2012 até 31 de abril de 2013, em função do *impeachment do ex-presidente Fernando Lugo*, o que foi entendido pelo bloco como uma ruptura ao processo democrático e, por isso, esse país ficou suspenso até a realização das novas eleições presidenciais.

Outra questão são os temas, em sua grande maioria dando ênfase à tecnologia e à iniciação à docência. Não foi possível identificar por meio dos documentos analisados como a ação promovia tantas atividades e reflexões em apenas uma semana.

Também se identifica um número pequeno de participantes, total de 349, em três anos, quando relacionado com o total de professores nos quatro países que somados são quase 4 milhões, no ano de 2012:

Tabela 4 Total de Professores da Educação Básica - 2012

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Pessoal Docente/Cargos Docentes /Professores – Total	759.284	3.039.882	77.424	82.173

Fonte: Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del MERCOSUR – 2012. Sector Educativo del MERCOSUR (SEM); Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo (SIC); Grupo Gestor del Proyecto (GGP). Disponível em: <http://edu.mercosur.int/es-ES/estadisticas/finish/1328-indicadores-educacionais-mercosur/822-indicadores-educacionais-mercosur-2012.html>. Acesso em: 8 out. 2019.

Nota: No Brasil, pessoal docente corresponde a funções docentes.

Diante de tão baixa representatividade, indaga-se: Será que os participantes dos estágios, ou seja, os funcionários que trabalham na gestão do sistema de formação de professores e os diretores e/ou os coordenadores de instituições formadoras, levaram até os professores de sala de aula as experiências vividas no PASEM?

Outro ponto questionado durante as entrevistas está relacionado com a língua, uma vez que é um tema recorrente no âmbito do MERCOSUL e no PASEM. A entrevistada Izabel Pessoa (2018) relatou que a questão da língua foi importante nos estágios; a orientação é que na região sejam faladas as duas línguas, português e espanhol, mas acaba acontecendo uma comunicação por meio de um “portunhol”, que não foi entendida como um problema nas

Pasantías; tanto é que nessa ação nunca houve tradução e as ações ocorriam nas duas línguas, cada participante poderia se apresentar e se comunicar em sua própria língua.

E com relação às diferenças culturais, essas são superadas na medida em que a gente vai tomando conhecimento dessas diferenças e do trabalho que é feito de aceitação dessas diferenças, do respeito às diferenças. Porque a gente só consegue avançar na regionalização se a gente repensar essas diferenças culturais e aí, sim, dá para a gente caminhar no sentido de uma cidadania latino-americana. Então, a experiência com os [resultados] foram muito bons (PESSOA, 2018).

Além da língua, as *Pasantías* mostraram outras realidades com relação aos aspectos culturais, que, no caso do Brasil, por seu tamanho e diversidade cultural, não seriam necessários os intercâmbios fora do país. Como relatou uma das participantes brasileiras, ela ficou admirada com o desenvolvimento das escolas de fronteira em Pelotas, no Rio Grande do Sul, com a celebração do marco da Guerra Civil de Farroupilha e com as Charqueadas nas fazendas de criação de gado. O Brasil é uma país tão grande e diverso culturalmente que essa troca cultural aconteceu dentro do próprio país.

Outro fator interessante é que essa ação passou por um processo de monitoramento e avaliação; apesar de esta pesquisa não ter tido acesso a tal documento e seus resultados de avaliação, o informe do PASEM de fevereiro de 2016 cita tal avaliação desenvolvida pelo Instituto de Estudos Peruanos (IEP). Conforme mencionado pela diretora do PASEM, Paula Pogré, a avaliação das *Pasantías* ocorreu por uma exigência da Equipe Gestora em ter uma avaliação externa que não envolvesse nenhum dos países participantes e, segundo ela, foi essa avaliação que possibilitou a ideia de que as *Pasantías* continuassem sendo desenvolvidas pelo SEM. Em 2017, ocorreu a primeira versão das *Pasantías* fora do PASEM, com a realização de um edital com recursos oriundos do FEM.

-Visitas de Intercâmbio

As Visitas de Intercâmbios seguem na linha das ações com eixo na mobilidade, com o objetivo de proporcionar um momento de troca de experiências inovadoras entre docentes e funcionários de instituições de formação docente da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e que haviam participado de outra ação do PASEM, que foi o Concurso de Experiências Inovadoras na Formação Docente. Foram realizadas sete Visitas de Intercâmbio, todas em 2015, com aproximadamente sete dias de duração, das quais participaram cento e três docentes e funcionários de instituições de formação inicial e continuada de professores. Os temas das

visitas foram: Alfabetização, Ensino de Ciências, Professores Novos, TICs, Práticas Pedagógicas e Educação na e para a Diversidade.

- Encontros e Seminários

O objetivo dessa ação foi fomentar espaços de debate e intercâmbio, com a presença de renomados convidados especialistas da área da educação dos países da região, que compuseram os espaços na busca de promover um debate mais conceitual. Foram realizados seis encontros, entre 2014 e 2015; três ocorreram em Buenos Aires, dois no Uruguai, um no Brasil e nenhum no Paraguai. Os temas dos encontros foram: Experiências Inovadoras, Políticas Docentes para Integração Regional, Incorporação das TICs com sentido pedagógico na formação docente do MERCOSUL, dentre outros. Somando a participação em todos os seminários, houve seiscentos e noventa participantes.

No Seminário “Políticas docentes para Integração Regional”, realizado em março de 2015, na cidade de Buenos Aires-Argentina, destaca-se a apresentação de trabalhos do PASEM, referentes à ação de Estudos e Publicações, desenvolvidos pelas estudiosas Alejandra Birgin, Andrea Alliaud e Roxana Perazza a respeito da incorporação do português e do espanhol na Formação Docente, e com ênfase na pergunta “Que formação docente para um projeto de integração regional?” Além dessa apresentação, nesse seminário foram organizadas comissões de trabalho: 1) Comissões temáticas; 2) Comissões por países; Comissões para elaboração de conclusões acerca dos desafios da integração regional para as políticas docentes na região.

De forma geral, destacam-se outros temas que estiveram presentes nessa ação. A publicação realizada pelo PASEM, com o título “*La construcción de políticas docentes regionales: debates y conclusiones de los seminarios regionales PASEM*” (POGRÉ; KORT, 2015) faz um registro dessas atividades e demonstra que, além do já discorrido, outros temas são relevantes, como o antigo debate a respeito da formação inicial de docentes em nível superior, principalmente com a justificativa de se alcançar uma qualidade educativa.

Nesse mesmo sentido, os seminários e os encontros também discutiram a formação dos formadores, já que um dos objetivos do PASEM foi o desenho de políticas públicas para a formação docente.

O tema do multiculturalismo e do interculturalismo foi identificado em vários documentos, em sua maioria sob a égide do ensino das línguas oficiais da região (português e espanhol). Entretanto, o debate referente ao ensino das línguas indígenas ou do guarani, que também é uma das línguas oficiais do Paraguai, não existiu. Ainda no que se refere aos aspectos

do multiculturalismo, observou-se, de forma menos recorrente, um debate acerca da valorização e do conhecimento da história dos povos originários, da colonização, dos povos do continente africano que foram escravizados na América Latina, dos processos de independência e da construção das nações, assim como a história mais recente, relacionada com as ditaduras e com os governos autoritários nos países da região.

Portanto, observa-se nesse grupo de ações que a mobilidade foi a linha condutora do PASEM e as *Pasantías* são a ação que mais teve destaque, inclusive foi incorporada no âmbito das atividades do SEM. Essas ações mobilizaram ao longo dos cinco anos do PASEM mais de mil pessoas, promovendo espaços de encontros, trocas de experiências, aproximação com as línguas oficiais da região (português e espanhol), dentre outros aspectos culturais mais amplos, envolvendo sujeitos responsáveis pela gestão e execução das políticas de formação de professores, inicial e continuada, principalmente nas ações de formação continuada que foram tomadas como ações em prol do desenvolvimento profissional docente. Além da mobilidade, os principais temas levados a cabo também são coincidentes nas três ações, priorizando nos encontros trocas de experiências e espaços formativos com a temática da docência em seus vários aspectos (inicial, continuada, iniciação à docência, práticas e políticas públicas), da Alfabetização e das TICs.

Essas ações vão ao encontro do objetivo geral do programa, no sentido de promoverem a integração regional por meio de atividades que permitam uma maior consolidação dos vínculos regionais, ou seja, promovem uma maior circulação de pessoas, principalmente se souberem espanhol e português, e promovem relacionamentos entre pessoas e instituições e, nesse caso, com o enfoque na formação de professores que, além de circularem as ideias e os pensamentos propostos nos espaços do programa, são meios para dissiparem e promoverem ideias. Apesar da mobilidade estar presente no MERCOSUL, SEM, PASEM e em outros programas do Setor Educacional, e que junto com o credenciamento de título são temas centrais e contínuos na região, o PASEM também atende à necessidade global de formação de profissionais que tenham condições de se moverem geograficamente de forma autônoma, eficiente e adaptável; para isso, a educação torna-se fundamental e os professores são o meio de promover tais ideias (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES; ALVENTOSA-BLEDA, 2021).

Entretanto, apesar dos esforços, dos aportes, dos programas e das orientações do MERCOSUL, do SEM e dos países do bloco, os intercâmbios estudantis na região seguem privilegiando a mobilidade de estudantes do hemisfério sul para o hemisfério norte, ou seja, da

América do Sul para os Estados Unidos e a Europa, mesmo com a presença de políticas de mobilidade no âmbito da região (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021).

1.2.6.2 Publicações

Outras ações importantes são as publicações de estudos e pesquisas, documentos de política e materiais multimídia. Tais materiais foram disponibilizados de forma gratuita e contou com a colaboração de renomados pesquisadores de universidades e institutos de pesquisa dos quatro países participantes do PASEM. Estes estudos realizaram um processo de mapeamento das normativas e dos sistemas nacionais de formação docente inicial e continuada de cada país. Ademais, realizou-se pesquisas relacionadas à qualidade da formação de professores, as TICs e ao ensino de espanhol e português nas políticas de formação de professores. Estes materiais apresentam diversos dados da região no que o desenho das políticas no campo da formação de professores em nível regional. Esses documentos, além de descreverem a situação das políticas docentes nos países da região, também apresentam as diferenças e as semelhanças entre tais políticas e sistemas.

-Estudos e pesquisas

O objetivo dessa ação tinha como pressuposto que a produção de conhecimento sistematizado e atualizado na área da educação seria um aporte central para a definição de políticas públicas na região. Os estudos e pesquisas desenvolvidos ao longo do PASEM estão disponibilizados de forma gratuita e eletrônica na página da Editora argentina Teseo, e foram os seguintes:

- 1- **Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR** / Alejandra Birgin (coord.) [*et.al.*]. – 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014.
- 2- **Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR** / Roxana Perazza (coord.) [*et.al.*]. – 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014.
- 3- **Los Sistemas de Formación Docente en el MERCOSUR: Planes de estudio y propuestas de formación continua** / Andrea Alliaud (coord) ... [*et.al.*]. – 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014.
- 4- **Español y portugués, vectores de integración regional: aportes para la construcción de una política de formación docente** / Jorge Nández Britos; Lía Varela; coordinación general de Jorge Nández Britos; Lía Varela. – 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

5- **La incorporación de TIC en la formación docente de los países del Mercosur:** estudios comparados sobre políticas e instituciones / Inés Dussel. – 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

6- **Encuentros y debates:** documentación de los encuentros regionales de cierre del concurso de experiencias innovadoras PASEM / Richard Delgado; Nicolás Arata; coordinación general de Paula Pogré; Magalí Gómez Kort. – 1. ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

Conforme entrevista realizada com a diretora do PASEM, Paula Pogré (2018), a organização dos estudos contava com equipes de trabalho mistas, ou seja, buscou-se que as investigações apresentassem representações dos quatro países envolvidos. Entretanto, nos primeiros trabalhos demorou-se a incorporar investigadores paraguaios.

Para a realização das pesquisas foram feitos concursos públicos, nos quais instituições podiam se candidatar, e as instituições que se destacaram foram a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e a Universidade Argentina de San Martín.

- Documentos de Políticas

Esse grupo de trabalhos teve como objetivo gerar materiais que pudessem subsidiar a construção de políticas públicas de formação docente para a região, com base nos estudos citados anteriormente, nos debates gerados nos encontros e seminários, dentre outros espaços. Os documentos também estão disponíveis de forma gratuita e eletrônica na página da Editora argentina Teseo:

1- **La construcción de políticas docentes regionales:** debates y conclusiones de los seminarios regionales PASEM / Ana Manzo; Cecilia Sleiman; Rosa Cicala; compilado por Paula Pogré; Magalí Gómez Kort. – 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

2- **Documento de política sobre criterios de calidad y mejora en la formación docente del MERCOSUR:** políticas docentes y construcción regional del MERCOSUR / Alejandra Birgin (coordinadora) - 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

Ademais, tais documentos foram apresentados pela Equipe Gestora do PASEM na Reunião de Ministros da Educação do primeiro semestre de 2016.

- *Materiais Multimídia*

Destacam-se vários materiais multimídia, como documentários, pastilhas televisivas, vídeos com breves relatos dos encontros e seminários e um blog com recursos multimídia. O objetivo era problematizar a formação docente a partir de um olhar regional, buscando contribuir com o processo de formação docente inicial e continuada, além de ser um registro. Dentre os documentários destacam-se: Capítulo 1: Inclusão e educação⁴⁰; Capítulo 2: Inclusão e igualdade⁴¹; Capítulo 3: Inclusão e identidade⁴²; e Capítulo 4: Inclusão e estratégias de formação docente⁴³. Dentre o ciclo de pastilhas televisivas com o título “Futuros Docentes” estão: Capítulo 1: Futuros Docentes e suas Geografias⁴⁴; Capítulo 2: Futuros Docentes - O ofício de ensinar⁴⁵, Capítulo 3: Futuros Docentes - Professores de professores⁴⁶; e Capítulo 4: Futuros Docentes - Os sonhos compartilhados⁴⁷. Também é possível encontrar materiais no blog do PASEM⁴⁸, e na página do *Youtube* é possível encontrar breves relatos dos encontros e dos seminários⁴⁹

Portanto, observa-se que as publicações apresentadas anteriormente destacam a importância do registro das ações educativas, assim como a importância de pesquisas sistematizadas para o desenvolvimento de políticas públicas de formação docente. Além disso, as pesquisas acerca das normativas nos sistemas de formação docente buscaram colaborar com o credenciamento e o reconhecimento de títulos de formação de professores na região, podendo servir de documentos orientativos para acordos e tratados. Pode-se afirmar que as publicações levadas a cabo no âmbito do PASEM foram robustas, envolveram diversos pesquisadores da região e dos países, e são um arcabouço para lideranças que objetivarem pensar a educação no MERCOSUL, e principalmente a formação inicial e continuada de professores.

⁴⁰ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_WtJwSEhSbE Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴¹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CVu-rYZIoJI> Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴² Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=F8PpgDXktX8> Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴³ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5FdkEA46OgM> Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UE1rtDGYfQA> Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DczUUAKd6xM> Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eJShaHfzEwI> Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴⁷ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cfzCIeJStE> Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴⁸ Disponível em: <http://pasemdocumentales.blogspot.com.ar/> Acesso em: 4 jan. 2020.

⁴⁹ Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCqbRuG884QEDchmRm3NZ-BQ/videos> Acesso em: 4 jan. 2020.

1.2.6.3 Concursos e Redes

Essas duas ações tinham como objetivo promover espaços de consolidação de vínculos pessoais e institucionais e compartilhar/gerar conhecimentos.

- Concursos de experiências inovadoras

Esta ação tinha como objetivo promover “o intercâmbio de experiências e práticas educacionais na formação docente da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, por meio da realização de um Concurso de Experiências Inovadoras na Formação Docente⁵⁰”.

Tais experiências iriam compor um Banco de Experiências (boas práticas) do PASEM, composto por docentes, diretores, instituições educacionais e/ou equipes interinstitucionais dos países membros do MERCOSUL. Participaram documentando e enviando suas experiências professores responsáveis por cursos de formação inicial e/ou continuada; equipes institucionais ou interinstitucionais; diretores de instituições de formação de professores e gestores que atuam no âmbito da formação docente.

Além das experiências que foram avaliadas e escolhidas como experiências inovadoras, conforme o quadro abaixo, estas também deveriam integrar um Banco de Experiências (boas práticas), que ficaria disponível em página eletrônica, mas que não foi criado, tornando-se praticamente desconhecido na região. Também houve o Prêmio “Paulo Freire”, uma premiação especial para as melhores dentre as selecionadas, resultando às instituições premiadas apoio econômico para a atualização de suas bibliotecas e para a aquisição de equipamentos didáticos e pedagógicos.

A avaliação das experiências era realizada por meio de um grupo de especialistas pertencentes aos países participantes, e foram realizadas três edições do concurso:

Tabela 5 Concurso de Experiências inovadoras do PASEM

	Temas	Países Participantes	Ano	Experiências selecionadas	Prêmio Paulo Freire
1ª edição	-Acompanhamento de novos docentes;	Argentina, Brasil e Uruguai.	2013/2014	115	11

⁵⁰ Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/pasem/100-o-concurso/233-primeira-edicao-experiencias-destacada.html>. Acesso em: 15 dez. 2019.

	<ul style="list-style-type: none"> - Alfabetização; - Ensino de Ciências; - Impacto das Tecnologias nos diferentes aspectos vinculados ao ensino e à aprendizagem. 				
2ª edição	<ul style="list-style-type: none"> - Práticas inovadoras no percurso da prática profissional ou no âmbito da formação inicial docente; - Práticas inovadoras de educação para a diversidade. 	Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.	2015	141	12
3ª edição (Essa edição foi organizada pela CAFD)	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento dos professores novos; - Alfabetização; - Ensino de Ciências; - Educação na e para diversidade; - Práticas inovadoras no trajeto da prática e/ou no âmbito das práticas profissionais na formação inicial; - Impacto das tecnologias. 	Não foi possível coletar esse dado.	2016	Não foi possível coletar esse dado.	Não foi possível coletar esse dado.

Fonte: Elaboração própria.

No total, foram duzentas e cinquenta e seis experiências selecionadas e vinte e três instituições condecoradas com o prêmio Paulo Freire. Mesmo com o encerramento do PASEM, a CAFD organizou uma terceira edição do Concurso de Experiências Inovadoras – Prêmio Paulo Freire, em 2016, conforme descrito no quadro.

- Subvenções para formação e consolidação de redes interinstitucionais

Conforme previsto nas ações do programa, foram realizadas subvenções, com o objetivo de fortalecer e consolidar as redes existentes e fomentar a criação de outras. Totalizando foram apoiadas dez redes subvencionadas, que envolveram quarenta e quatro instituições da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

Duas redes já formadas foram selecionadas: a Rede de Desenvolvimentos *Educativos* do MERCOSUL (REDESUL), formada por instituições como a Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires (Argentina), o Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (Brasil) e a Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República (Uruguai); e a Rede de Ensino da História da América

Latina: recursos, problemas e possibilidades, formadas pela Universidade Nacional de General Sarmiento (Argentina), a Universidade Estadual de Ponta Grossa (Brasil) e a Universidade do Oeste de Paraná (Brasil).

E outras oito redes receberam o apoio para se constituírem, as quais trabalharam acompanhadas por equipes de apoio da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO-Argentina) e da Universidade Autônoma de Madrid (UAM), que realizaram o assessoramento ao desenvolvimento dessas redes. As temáticas foram: inclusão educacional, superação da violência, evasão escolar, integração e cidadania regional.

1.2.6.4 Outros pontos e temas comuns nas ações

Além desses grandes eixos (mobilidade, publicações de estudos/pesquisas e concurso/redes), há outros temas que são comuns e estão em intersecção nas diferentes ações desenvolvidas pelo programa, dentre eles pode-se citar: a valorização da formação inicial em nível superior (Universitária ou não); as TICs; o ensino de espanhol e português, um tema permanente desde o começo do SEM que no PASEM avança com uma preocupação mais ampla nos aspectos culturais (aspectos histórico-culturais da região, às vezes nomeado de multiculturalismo); a formação de formadores; a qualidade da formação docente inicial e continuada; e o reconhecimento de títulos, tema este permanente no SEM, mesmo que tenha tido um debate menor no âmbito do PASEM.

Constata-se que o PASEM buscou desenvolver ações preocupadas com uma suposta qualidade da formação docente inicial e continuada. Contudo, questiona-se: Que preocupação é essa? Qual é o lugar da formação de professores nessa busca por uma qualidade da educação? Observou-se que a formação ocupa um lugar para se alcançar objetivos maiores. A formação deixou de ter um olhar para o sujeito e tornou-se um meio, um método, algo utilitário, conteudista (visando às provas externas nacionais e internacionais). Portanto, mesmo com o término do PASEM, em 2016, muitas das ações desenvolvidas pelo programa foram incorporadas nos planos de ação do SEM de 2016-2020, constituindo uma agenda educativa regional que incorporou a formação docente inicial e continuada dos professores da Educação Básica.

Capítulo 2 O desenvolvimento do PASEM: intersecções entre UE e MERCOSUL, influências do PASEM no SEM e precedentes

A partir do capítulo anterior, de caráter mais descritivo e estrutural, este capítulo tem como objetivo aprofundar alguns aspectos do PASEM, a fim de possibilitar uma compreensão mais crítica de como o programa foi implementado. Para isso, aprofundaram-se alguns pontos que foram relevantes ao longo do seu desenvolvimento; primeiramente, as intersecções entre a UE e o MERCOSUL no que se refere às influências da UE, ao inter-regionalismo entre essas duas regiões e algumas reflexões acerca das principais estratégias do Tratado de Bolonha (1999) e do SEM. A seguir, foram apresentados alguns dados que podem demonstrar as influências do PASEM no Setor Educacional do MERCOSUL, e, por último, os precedentes, ou seja, afinal, o que aconteceu depois do PASEM?

2.1 Intersecções entre a UE e o MERCOSUL: influências da UE, Inter-regionalismo e estratégias do EEE e SEM

Com o desenvolvimento da pesquisa que resultou nesta tese, foi possível elaborar uma análise comparada das políticas educacionais regionais e observar a intersecção existente entre o MERCOSUL e a UE. Para tanto, tem-se como referência também outras pesquisas destacadas neste estudo (OLIVEIRA-DRI, PULIDO-MONTES, 2021; OLIVEIRA-DRI, PULIDO-MONTES, ALVENTOSA-BLEDA, 2021; BOTTO, 2016; VERGER; HERMO, 2010). Estes trabalhos direcionam para um processo de transferência e recontextualização de políticas educativas desde a UE para o MERCOSUL, principalmente com relação ao Ensino Superior.

2.1.1 A influência da União Europeia no MERCOSUL

No âmbito do PASEM, é relevante considerar as influências que, como apresentado anteriormente, estão presentes desde o início do SEM, já que o próprio PASEM é resultado dessas relações, conforme análise referente aos antecedentes do programa. Entender a complexa e desigual dinâmica entre as regiões oferece recursos para aprofundar a análise do PASEM e o seu desenvolvimento.

Com relação à União Europeia (UE), deve-se ressaltar o lugar das políticas públicas, tanto daqueles que as influenciam quanto dos que as planejam e implementam. Um exemplo

desse paradigma tem sido visível em toda a Europa, resultado da integração trazida pela UE, em que uma das principais consequências foi a padronização da economia, das políticas e da cultura, tornando-se normal para países, empresas e serviços públicos estarem em ambientes abertos e competitivos, como aconteceu em decorrência do famoso Tratado de Bolonha, de 1999 (SAHLBERG, 2016). O Tratado de Bolonha tinha como objetivo estabelecer o Espaço Europeu de Ensino Superior e promover o modelo do sistema europeu do Ensino Superior em todo o mundo. A Declaração de Bolonha, Declaração conjunta dos Ministros da Educação europeus, reunidos em Bolonha, no dia 19 de junho de 1999, apresentou os seguintes objetivos:

- Adoção de um sistema de graus de acessível leitura e comparação e implementação do Suplemento ao Diploma, para promover entre os cidadãos europeus a empregabilidade e a competitividade internacional do sistema europeu do Ensino Superior;

- Adoção de um sistema essencialmente baseado em dois ciclos principais, o graduado e o pós-graduado. O acesso ao segundo ciclo vai requerer o termo com êxito nos estudos do primeiro ciclo, com a duração mínima de três anos. O grau conferido, após o primeiro ciclo, será também relevante para o mercado europeu do trabalho, como nível apropriado de qualificação. O segundo ciclo deverá conduzir aos graus de mestre e/ou doutor, como acontece em muitos países europeus;

- Estabelecimento de um sistema de créditos - como no sistema ECTS - como um correto meio para promover a mobilidade mais alargada dos estudantes. Os créditos podem também ser adquiridos em contextos de ensino não superior, incluindo a aprendizagem ao longo da vida, desde que sejam reconhecidos pelas respectivas Universidades de acolhimento;

- Promoção da mobilidade, ultrapassando obstáculos ao efetivo exercício da livre mobilidade, com particular atenção:

- aos estudantes, no acesso às oportunidades de estudo e formação, bem como a serviços correlativos;

- aos professores, investigadores e pessoal administrativo, no reconhecimento e na valorização dos períodos passados num contexto europeu de investigação, de ensino e de formação, sem prejuízo dos seus direitos estatutários;

- Promoção da cooperação europeia na avaliação da qualidade, para desenvolver critérios e metodologias comparáveis;

- Promoção das necessárias dimensões europeias do Ensino Superior, especialmente no tocante ao desenvolvimento curricular, à cooperação interinstitucional, aos esquemas da

mobilidade e aos programas integrados de estudo, de formação e de investigação (DECLARAÇÃO DE BOLONHA, 1999).

O Espaço Europeu de Educação (EEE)⁵¹ vem sendo desenvolvido desde esta declaração, inicialmente com enfoque no Ensino Superior, como pode ser constatado nos objetivos descritos anteriormente, conseguindo-se um grande avanço no que se refere às políticas de harmonização dos currículos do Ensino Superior na Europa, mas as outras etapas da educação (infantil, primária e secundária) também estão na mira do EEE. Para Mitter (2004), os sistemas educacionais nacionais, com base nas constituições, “devem ser identificados como uma categoria de ‘espaço organizado’ dentro de um dado período histórico – e não como um fenômeno perpétuo” (p. 2). Tal análise ajuda a identificar e compreender os estágios atuais de transição das políticas educacionais, pressionados pela urgência de “espaços educacionais” regionais, a exemplo, tem-se iniciativas no MERCOSUL e no NAFTA. Tais espaços podem ser a possibilidade de expansão de setores privados em todos os sentidos.

No que se refere às influências da UE no MERCOSUL, a autora Perrotta (2016) faz alusão a um processo de “Bolonhonização” do MERCOSUL, no qual se destacam as políticas para mobilidade, ações em que a UE tem outorgado incentivos econômicos que modelam as políticas na região, influenciando em metodologias e procedimentos. É possível sublinhar dois programas recentes no MERCOSUL, que receberam o apoio financeiro da UE: o Universitário MERCOSUL - projeto de cooperação que apoiou o Programa de Mobilidade MERCOSUL para Educação Superior e substituiu este último; e o PASEM, programa investigado neste estudo. Perrotta (2016) sinaliza que o MERCOSUL está deixando para segundo plano uma forma autônoma de encaminhar a regionalização educativa, principalmente no Ensino Superior, com aumento da privatização em grande parte dos países que compõem o bloco.

Embora tenha sido possível notar uma relação complexa entre a UE e o SEM, identificou-se relevantes convergências, entre estas está uma notável relação de subordinação das políticas educativas do hemisfério Sul em relação às do hemisfério Norte (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES; ALVENTOSA-BLEDA, 2021).

[...] la educación es importante para el desarrollo económico y para el mantenimiento del modo de producción capitalista, pero con funciones y efectos muy diferentes en el hemisferio norte y sur, donde el norte es el que da las orientaciones y directrices hacia el sur. Con ese contexto el SEM establece objetivos que están sintonizados con organismos internacionales y

⁵¹Para saber mais sobre o Espaço Europeu de Educação. Disponível em: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area_pt. Acesso em: 15 set. 2019.

con otros bloques económicos, en el que el EEE de la UE, es lo que se refiere al reconocimiento de títulos, el incentivo a la movilidad estudiantil y docente, formación y desarrollo profesional docente, con la meta de lograr la deseada calidad educativa, marcando profundamente la agenda educativa del MERCOSUR (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES; ALVENTOSA-BLEDA, 2021, p. 138).

Tal influência da UE junto ao SEM pode ser classificada de diferentes formas, pois em alguns momentos acontece de forma direta com recursos financeiros, como já citado. Mas, em outros momentos, ocorre de forma indiretamente, buscando valorizar a regionalização educativa da UE, destacando esta como um exemplo a ser “copiado” pelos demais países (menos ricos, menos “desenvolvidos”, mais vulneráveis, etc.), podendo assim ser relacionado ao conceito do *Soft Power* (NYE, 2004). O conceito de *Soft Power*, ou seja, “um poder suave” que, segundo Nye (2004), trata das habilidades de um corpo político (Estado ou bloco) de influenciar indiretamente o comportamento ou o interesse de outros corpos políticos, podem ocorrer de três formas: 1- coerção (ameaça, violência e invasão militar); 2- incentivos (recompensas e créditos de organizações internacionais); e 3- atração (cooptação, em que o corpo político adota condutas e ideologias de forma “voluntária”; com esta forma, há menos violência e gasta-se menos com recompensas). O “*Soft Power*” depende também da reputação daquele que pretende influenciar e está associado à globalização econômica. No conceito descrito por Nye (2004), a UE seria uma organização regional que influencia outras regiões, como o MERCOSUL, por meio dos processos de incentivos e atração, ou seja, com financiamento e como modelo de políticas regionais exitosas.

Botto (2015, 2016) assevera que o MERCOSUL experimentou os “novos regionalismos”, com os quais desenvolveu estratégias de defesa às pressões da OMC e do capital transnacional, buscando favorecer sua participação no cenário global competitivo, que seria a regionalização do tipo 2, e pela busca de um favorecimento no cenário mundial, tipo 3, conforme classificação da referida autora. Nesse cenário, a UE se protege e desenvolve estratégias para concorrer em nível global, constituindo estratégias de defesa e ofensivas à globalização econômica, portanto, fortalecendo, “em escala internacional, a mercantilização e a competitividade educacional, por meio da regionalização e da mobilidade para os demais países do mundo, resultando na atração de recursos humanos com formação técnico-acadêmica de alto nível (fuga de “cérebros”)” (DRI, MOMMA, 2021, p. 403). Para tanto, a UE possui recursos financeiros, lideranças regionais e padronização dos modelos universitários, como o processo de Bolonha.

2.1.2 Inter-regionalismo: UE e MERCOSUL

Partindo do contexto mencionado anteriormente, os autores Hermo e Verger (2010) investigaram o fenômeno do inter-regionalismo entre UE e MERCOSUL, ou seja, a relação entre tais regiões.

El fenómeno del interregionalismo se origina, precisamente, como consecuencia de la política exterior de la UE y de su preferencia por relacionarse con actores regionales en lugar de estatales (HETTNE, 2005). Actualmente, la UE mantiene relaciones comerciales y de otro tipo con regiones como el ASEAN, el SADC o el mismo MERCOSUR. Esta política europea ha favorecido el reconocimiento político de actores y procesos regionales y que otras regiones hayan seguido similares criterios (HERMO; VERGER, 2010, p. 3).

Essa política da UE vai ao encontro dos estudos realizados até este momento, desde os documentos oficiais, como o Marco Estratégico para a Cooperação Europeia, no âmbito da Educação e Formação (UE, 2009), até os programas que as duas regiões levaram a cabo, em sua maioria financiados ou orientados pela UE e executados nos países do MERCOSUL, com grande destaque ao Ensino Superior. A UE vem ocupando um lugar de “*Soft Power*” diante de outras regiões do globo, aumentando os processos de convergência para um modelo europeu de regionalização educativa.

No que se refere à América Latina, conforme os autores Hermo e Verger (2010), é uma das regiões com as quais a Europa mais se orgulha de manter relações intensas no âmbito educativo, sobretudo universitário. Nesse contexto, foi criado o Espaço Comum de Educação Superior América Latina e Caribe - União Europeia (ALCUE), um projeto de integração europeia-latino-americana, e tal espaço tem como referência o Tratado de Bolonha.

2.1.3 Estratégias do EEE e do SEM: perspectiva comparativa

A seguir, serão relacionados alguns aspectos do Tratado de Bolonha e do SEM, com o objetivo de visualizar convergências e divergências nos processos de regionalização educativa das duas regiões. Embora sabendo dos interesses europeus de ser uma influência e referência mundial, conforme objetivo presente em documentos oficiais, como “uma das principais economias do conhecimento” (UE, 2009, p. 3), a “viagem de políticas educacionais” não é algo uniforme (ACOSTA; RUIZ, 2015). Mesmo o SEM sendo influenciado de diferentes formas

pelo modelo europeu, quando a política, a orientação e a diretriz chegam até uma região ela é recontextualizada, considerando que há uma mobilidade de ideias que vai em mão dupla, ou seja, o SEM faz propostas para e a partir das realidades dos países que compõem o bloco, em um processo de retroalimentação, que pode mudar conforme o momento histórico e a predominância de determinados projetos políticos presentes na região (presidentes nacionais).

Pode-se afirmar que dentre os aspectos comuns das políticas educativas promovidas pelas duas regiões enfatiza-se a busca por uma qualidade educativa, própria do gerencialismo e baseada nas avaliações externas e na responsabilização (*accountability*), características próprias das ideologias educativas globais. Além disso, as duas regiões têm como referência outros organismos internacionais, realizando um processo intertextual com outras agendas, e principalmente a agenda 2030 da ONU (HERMO; VERGER, 2010; OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES; ALVENTOSA-BLEDA, 2021). Inicialmente, é estabelecido como prioridade o Ensino Superior, e logo identificam-se ações no campo do credenciamento e do reconhecimento de títulos; da cooperação institucional e da formação de redes; e da mobilidade estudantil e de docentes. Indubitavelmente, apesar das semelhanças, os processos de implementação e os resultados alcançados apresentam diferenças discrepantes.

[...] diferencia de la UE, la acreditación en el MERCOSUR buscó respetar las autonomías nacionales, armonizando los estándares de calidad nacionales a uno regional - sello MERCOSUR - creado por expertos regionales con base en el perfil curricular, la calidad de los docentes y el número de egresados, entre otras consideraciones. No se trataba de ajustar la normativa a un modelo específico, sino de un proceso de intercambio y diálogo a través de reuniones entre académicos, técnicos y funcionarios, en nivel nacional y regional, para promover redes de confianza y de reconocimiento mutuo entre las distintas instituciones de la región (BOTTO, 2015, p. 102).

Entre as diferenças, alguns autores (BOTTO, 2016; HERMO; VERGER, 2010) concordam que há três pontos principais que são marcados entre as regiões: liderança, recursos e contexto regional. Enquanto a UE possui uma liderança regional, como o peso das decisões tomadas no âmbito do parlamento europeu, já o MERCOSUL não conseguiu estabelecer uma liderança regional, situação que fica a cargo dos governos nacionais e extrarregionais, acarretando diversas instabilidades perante as tomadas de decisões. Com relação aos recursos para financiar o processo de regionalização educativa, mesmo que o setor educativo da UE tenha sido criado muito depois do bloco, este fez um grande investimento de recursos no campo educativo; já o MERCOSUL, mesmo criando o SEM praticamente junto com a criação do bloco, nunca conseguiu realizar um investimento robusto no setor, que fica pendente de

recursos nacionais dos países membros e de recursos oriundos de outros organismos internacionais ou blocos. Com a criação do Fundo de Financiamento do Setor Educativo do MERCOSUL (FEM) foi possível ter-se um recurso, mas ainda é insuficiente.

O último ponto é o contexto regional. O MERCOSUL apresenta uma realidade muito complexa e instável, pois as mudanças de presidentes dos países membros interferem nas alterações de rumo do bloco, não havendo uma consolidação institucional e tampouco a criação de instâncias burocráticas regionais. Já a UE se apresenta como um modelo no processo de regionalização, com um contexto consolidado e, no campo da educação, o Tratado de Bolonha promoveu a padronização dos sistemas educativos nacionais, em um processo de estruturação comum das carreiras do Ensino Superior.

Quadro 3 Aspectos do Espaço Educativo Europeu (EEE) e do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM)

EEE	SEM
Foi criado em 1999 e o bloco foi criado em 1957 (Comunidade Europeia, gênese da UE);	Foi criado em dezembro de 1991, somente alguns meses depois da criação do bloco;
Recebe, do próprio bloco, quantia elevada de recursos para investir na educação;	Recebe pouco recurso para investir na educação e conta com financiamentos externos;
Presença de lideranças regionais;	Ausências de lideranças regionais;
Tratado de Bolonha padronizou os sistemas nacionais, tornando estes mais competitivos em nível global;	Não houve padronização dos modelos nacionais;
Ensino superior foi o principal pilar das políticas;	Ensino superior foi o principal pilar das políticas;
Objetivo alcançar a “Qualidade Educativa”;	Objetivo alcançar a “Qualidade Educativa”;
Reação defensiva e criação de formas de se favorecer e participar da globalização econômica.	Reação defensiva com relação à globalização econômica.

Fonte: Elaboração própria, a partir da referência bibliográfica e dos documentos analisados.

Para Hermo e Verger (2010):

Los proyectos regionales pueden tener una vocación globalizadora y convertirse en un primer paso para que se produzcan procesos de homologación, acreditación y certificación de títulos, así como de una armonización de facto de sistemas educativos a escala global. En este sentido, el proceso de Bologna, como se desprende de su influencia en América del Sur, podría convertirse, parafraseando a Santos (2005), en una especie de “regionalismo globalizado” que marque, de manera creciente, la pauta de principios, normas, estándares y procedimientos globales para la educación superior. En otras palabras, el proceso de Bologna se ha erigido en una fuerza causal, aunque no sea la única, para la convergencia global de los sistemas de educación superior (HERMO; VERGER, 2010, p. 14).

2.2 Intersecções entre o PASEM e o SEM

Nesse ínterim, o PASEM, financiado pela UE, chega no SEM trazendo consigo todo esse arcabouço de experiência global e de relações inter-regionais. Apesar das longas negociações entre a UE e o SEM, conforme muitas vezes é relatado pelos entrevistados nesta pesquisa, o PASEM é um programa que traz e representa as influências do modelo europeu de regionalização educativa.

Com relação ao SEM, é fácil observar como o PASEM constitui-se em um programa basilar, no que se refere ao apoio para o fortalecimento da formação de professores no MERCOSUL. Tornou-se um facilitador para que o SEM pudesse alcançar os objetivos e as metas estabelecidas no Plano Estratégico e, ademais, corroborou com a criação da CAFD, marcando um período relevante do SEM, e promovendo o debate a respeito da formação de professores, inicial e continuada, no âmbito do MERCOSUL.

Dessa forma, o convênio também ofereceu recursos financeiros para as atividades dos cinco anos de existência do programa, facilitando o desenvolvimento da CAFD. Tal convênio impulsionou o debate e as ações no campo da formação de professores, tanto de forma ideológica, pois definiu temas e propostas no âmbito da formação docente, como de forma estrutural, reforçando e apoiando a criação de uma comissão fixa para tratar dos assuntos pertinentes à formação docente. Além disso, trouxe aportes financeiros, já que o convênio viabilizou a entrada direta de recursos financeiros.

No âmbito dos Planos de 2011-2015 e de 2016-2020, aumentaram-se as metas, propostas e ações relacionadas a temática da formação de professores, inicial e continuada, agregando a maioria das ações do PASEM, que foi encerrado em 2016, demonstrando as influências do PASEM no SEM, e a formação de professores passa a se constituir em um pilar destacável na agenda regional. Para a entrevistada Izabel Lima Pessoa (2018):

[...] e por conta disso, basicamente, durante a vigência desse convênio todos os trabalhos da comissão de formação docente giraram muito em torno desse convênio. Esse convênio tinha um conjunto de ações que incluía publicações, tinha um banco de experiências que incluía boas práticas, publicações que eram divulgações científicas e a socialização desses resultados. A comissão passou integralmente a trabalhar em torno desse programa. Mas o que foi feito? Houve uma articulação, uma associação do que estava previsto no plano estratégico com as ações do convênio, que estavam previstas no plano de ação do convênio. Então, a gente conseguiu fazer esse casamento e ele foi, de certa forma, bem-sucedido (PESSOA, 2018).

As ações do PASEM incorporadas ao Plano de Educação do SEM de 2016-2020 foram: redes de instituições de formação docente; concurso de experiências inovadoras em formação docente; e o projeto de mobilidade docente conhecido como *Pasantías*. Portanto, o lugar dos docentes no processo de integração regional do MERCOSUL se converteu em um dos eixos principais do SEM, sendo mantido no processo de construção no novo Plano de Ação 2021–2025, ainda em aprovação.

2.3 Precedentes: afinal, o que aconteceu depois que o PASEM foi concluído?

Inicialmente deve-se contextualizar que na região ocorreu um giro, a partir de 2016, no qual os quatro países do PASEM – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - passaram a ter governos de base ideológica de centro-direita, diferentemente do momento em que o PASEM foi negociado e implementado, 2010/2011, período conhecido como Maré Rosa (PANIZZA, 2006). Tal giro para o centro-direita começou com o Brasil, e o processo de *impeachment* sofrido em 2016 pela presidenta Dilma Roussef, assumindo o vice Michel Temer, do partido MDB (Movimento Democrático Brasileiro) que, historicamente, assumiu posicionamentos de centro-direita. Em 2018 foi eleito no Brasil como presidente Jair Bolsonaro (2019 -2022), que governou com posicionamentos de ultradireita e fundamentalismo cristão. Na Argentina, elegeu-se em 2016 Mauricio Macri, do partido PRO, declaradamente neoliberal. O Uruguai passa por mudanças, depois de quinze anos (2004-2019) da coligação Frente Ampla, de orientação mais progressista, e que teve como um dos maiores expoentes o ex-presidente José Mujica; mas, em 2020, assumiu Luís Alberto Lacalle Pou, do Partido Nacional, conhecido pelas tendências mais de centro-direita.

Essas mudanças tiveram impactos no MERCOSUL e no SEM. Primeiramente, porque ocorreram diversas alterações no campo da representação, visto que em cada um dos países as políticas educacionais foram, juntamente com suas equipes de trabalho nos ministérios de educação, alteradas para atenderem às mudanças do novo contexto político vigente. No âmbito do SEM, houve muitas mudanças de representação técnica-educativa, muitos destes representantes vinham trabalhando conjuntamente na última década na região. As atas do SEM mostraram as rupturas ocorridas por tais mudanças nos governos nacionais. Outra mudança, já citada anteriormente, foi a retirada unilateral do Brasil do SEM, em novembro de 2019, situação controversa, pois mesmo o Brasil não participando das reuniões em termos formais, as

legislações do MERCOSUL autorizam o Brasil, no prazo de vinte dias corridos, a se manifestar a respeito das questões educativas decididas no SEM.

Indubitavelmente, a presença do PASEM concomitante à criação da CAFD gerou um precedente importante, uma vez que se dá ao mesmo tempo em que ocorre o processo de estruturação e desenvolvimento do PASEM. Nesse contexto, a formação docente passou a ter um espaço fixo e recursos no âmbito do SEM, possibilitando o desenvolvimento de ações e posicionando regionalmente a formação docente da Educação Básica. A implementação do PASEM, juntamente com a estruturação e a oficialização da CAFD, induziu e possibilitou o desenvolvimento dessa comissão, culminando em um resultado/precedente institucional.

Também é importante ressaltar que os Planos de Ação do SEM incorporaram várias ações do PASEM, assumindo as ações do antigo programa, em sua maioria sob a responsabilidade da CAFD. Essa absorção das ações do PASEM pelo SEM era algo esperado, visto que se previa uma continuação das ações mesmo com o término do programa. A ação de maior destaque assumida pelo SEM foram as *Pasantías* que consiste na mobilidade de gestores e professores no âmbito do MERCOSUL, com o apoio do Fundo Educacional do MERCOSUL (FEM). A primeira edição posterior ao término do PASEM ocorreu em 2018, com sessenta e cinco projetos submetidos e com as seguintes temáticas abordadas: desenvolvimento profissional, formação docente relacionada ao ensino de línguas, direitos humanos, gênero, identidade, cidadania e tecnologia de formação. Desses projetos, vinte e quatro tiveram como proponente a Argentina, dezenove foram propostos pelo Brasil, dezoito pelo Uruguai, três pelo Paraguai e um pelo Chile, iniciando a chegada dos países que não são membros-pletos.

Então, os projetos que envolviam escolas, que envolviam alunos das licenciaturas e não só os docentes das universidades tiveram a pontuação melhor do que os projetos que ficavam mais no âmbito das universidades sem chegar na escola, sem ver o professor de educação básica. Então, a gente tomou esse cuidado. Também foram valorizados os projetos que propuseram mecanismos de socialização das experiências após as *pasantías* e os projetos que possibilitavam a formação de redes entre as instituições que participaram e as outras instituições nas regiões. A gente valorizou essa questão do projeto que poderia partir da *pasantía* estabelecer parcerias e redes para ações futuras, ações que extrapolam ali a *pasantía* financiada por um recurso de edital, mas que possam desenvolver projetos, desenvolver programas em parceria após a ação financiada pelo edital (PESSOA, 2018).

Além disso, conforme a entrevistada Izabel Pessoa (2018), o PASEM possibilitou uma ampliação do SEM no que tange ao conhecimento dos desafios com relação à formação docente na região; era necessário ter uma especialista no assunto a cargo do programa, como foi o caso

da diretora Paula Pogré. Outro fator relatado nas entrevistas e nos resultados das ações do PASEM foi um aumento da vinculação entre as instituições da região, resultando em acordos e projetos interinstitucionais. Vários documentos, como os materiais de estudos/pesquisas e os documentos de políticas propuseram caminhos e estratégias para a região, e os países puderam continuar investindo em formação de professores no âmbito regional. Também foram encontrados nesses materiais um debate acerca de uma Pedagogia Latino- Americana, na qual fosse possível explorar e aprofundar aspectos do conhecimento, das produções e das experiências regionais, no sentido de estabelecer um pensamento e circulação do conhecimento de caráter decolonial⁵² e intercultural (POGRÉ; KORT, 2015).

A introdução de conteúdos referidos à Pedagogia Latino Americana e História da Educação Latino Americana poderia ser uma contribuição para desenvolver a dita perspectiva. Além disso, o conjunto da formação poderia fortalecer sua perspectiva latino-americana ampliando sua ótica para questões regionais, introduzindo-as também nos conteúdos específicos nos quais os professores de nível médio são formados: a literatura latino-americana, a história e a geografia regionais, os debates ambientais, entre outros, ver-se-iam altamente enriquecidos se fossem tratados de uma perspectiva regional (BIRGIN, 2015, p.7).

Entretanto, há uma distância entre o que foi produzido nos documentos e as possibilidades reais de implementação de tais orientações. É certo que todos os materiais ajudam a pensar, contando com a criticidade e a experiência de renomados acadêmicos da região, mas deve-se considerar que do papel para os acordos e as ações práticas existe um longo caminho, que não é simples e nem rápido, principalmente em uma região com tantas instabilidades políticas e institucionais. Para alguns objetivos do PASEM e do SEM ainda há muito o que avançar, como o credenciamento e reconhecimento de títulos e o ensino de português e espanhol como língua estrangeira na região, visto que, mesmo sendo temas permanentes no SEM, as alternâncias de gestão e de projetos políticos nos países priorizam às vezes mais e outras vezes menos as ações com essas temáticas.

A criação do PASEM não provocou uma mudança revolucionária nos rumos do SEM, mas logrou afirmar algumas agendas que vinham pleiteando por um espaço no setor, como é o caso da formação docente, sobretudo a formação continuada. Porém, a região ainda possui muitos desafios que são anteriores ao PASEM, como: a diversidade e a heterogeneidade das instituições de formação, a diversidade na organização política e as dificuldades de

⁵² “Giro decolonial” é um termo cunhado originalmente por Nelson Maldonado -Torres em 2005 e que basicamente significa o movimento de resistência teórico e prático, político e epistemológico, a lógica da modernidade/colonialidade. A decolonialidade aparece, portanto, como o terceiro elemento da modernidade/colonialidade (BALLESTRIN, 2013, p. 105).

desenvolvimento regional. No caso do desenvolvimento regional, enfrentam-se ainda problemas de ordem estrutural nos países, como a pobreza estrutural, os problemas na economia nacional e as desigualdades com relação à distribuição de renda, a moradia, os bens culturais e a saúde pública. Apesar de ser um programa com certa originalidade e com estrutura financeira, foi limitado pelas características específicas de cada sistema de formação e pela idiossincrasia de cada país (RUIZ, 2019).

Também se identifica, mediante as entrevistas realizadas, que os sujeitos participantes do programa (nas diferentes funções) sentem a mudança de rumo da região, a partir de 2016, e a guinada desta em direção a políticas de centro-direita, pois acreditam que, se não fossem tais mudanças, as ações teriam continuado de forma mais abrangente e ampliada, principalmente nos países em que o PASEM teve menor impacto, como foi o caso do Paraguai e do Brasil (por diferentes motivos).

Capítulo 3 O PASEM e a agenda global da educação: quando as políticas educacionais “viajam”? Resistências ou controvérsias?

O objetivo deste capítulo é realizar algumas reflexões e conclusões a respeito da Parte I – O PASEM –, com alguns aspectos, divergências e intersecções entre a agenda global da educação e o PASEM, ou seja, o global e o regional.

No âmbito da agenda global da educação, observa-se uma indução e uma promoção desde as reformas educativas iniciadas durante a década de 1990. Tais reformas receberam orientações para o desenvolvimento das políticas de formação continuada de professores, pois estes são considerados centrais nas mudanças requeridas, muitas das quais se originam a partir das diretrizes propostas por organismos internacionais e acordos regionais. Nessa direção, verifica-se que a agenda internacional apresenta um duplo discurso: por um lado, parece preocupada com a questão docente, entretanto, por outro, não apresenta um comprometimento efetivo com a valorização dos profissionais da educação, apesar de considerar os professores um meio para a implementação e manutenção de uma agenda global (BALL, 2004).

Pode-se observar que em grande parte dos documentos⁵³ produzidos pelos organismos internacionais não há orientações e diretrizes que busquem melhorar efetivamente as condições de trabalho, diminuir a precarização ou promover a valorização dos professores (salário, incentivos, etc.). Dale (2004) e outros autores (MITTER, 2004; CARNOY, 2016) concordam em relação ao crescente e poderoso papel das organizações internacionais em influenciar e moldar as ações dos Estados, colocando em questão a autonomia e a soberania nacional, principalmente quando se analisa o caso das economias dependentes, como são os países da América Latina (FERNANDES, 1973).

Para a educação esta abordagem sublinha que, longe de serem autonomamente construídas a um nível nacional, as políticas nacionais são em essência pouco mais do que interpretações de versões ou guias que são informados por, e recebem a sua legitimação de ideologias, valores e culturas de nível mundial (DALE, 2004, p. 429).

Nesse sentido, os acordos e os planos de educação do MERCOSUL vão ao encontro de uma agenda internacional, uma vez que tem como objetivo estreitar laços com organismos

⁵³ Exemplos de tais documentos são: Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (UNICEF, 1990); *Prioridades y estrategias para la educación* (BANCO MUNDIAL, 1995), *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe* (CEPAL; UNESCO, 2005), dentre outros.

internacionais e com outras regiões. Um exemplo que torna evidente esse movimento é a sintonização entre os objetivos que conformaram o Plano de Bolonha e as diretrizes que marcam o processo de integração educativa pretendido pelo SEM. Conforme citado anteriormente, dentre os vários aspectos em comum, pode-se destacar a promoção, a comparação e o reconhecimento de títulos, o incentivo à mobilidade e a busca por uma qualidade educacional.

A busca por uma qualidade educacional se tornou o grande slogan das políticas globais de educação, reverberando em agendas regionais e nacionais, nas quais observa-se um ideal que relaciona educação e eficiência. Tal qualidade da educação tem nas avaliações externas e padronizadas, difundidas globalmente, a forma de medir a qualidade da educação, criando *rankings* e comparações, portanto, podendo também aumentar a produtividade econômica e social (CARNOY, 2016).

É possível identificar que o PASEM e seus objetivos gerais coincidem com a agenda global, principalmente no que tange à busca pela qualidade da educação, presente nas reformas educativas levadas a cabo pelos países da América Latina nas últimas três décadas. Ressalta-se que o PASEM coloca como meio para alcançar tal objetivo a formação e o desenvolvimento profissional docente, presentes em outros programas e orientações dos organismos internacionais; mas, além da qualidade, também busca com a formação e o desenvolvimento profissional docente alcançar a cidadania e a integração regional (que compõem os objetivos gerais do programa). O PASEM apresenta convergências com a agenda internacional, buscando além da qualidade da educação promover a integração regional do MERCOSUL, usando como meio a formação dos professores.

3.1 PASEM: Mais do mesmo?

Pode-se responder que sim e que não. A resposta a essa pergunta pode ser positiva, pois, como foi possível observar anteriormente e ao longo do desenvolvimento desta tese, os objetivos gerais do PASEM apresentam convergências com uma agenda global de educação, com as orientações de outros blocos regionais, como a UE, e com diretrizes de organismos internacionais, dentre outras confluências e sintonias identificadas ao longo da pesquisa. Além disso, para alcançar tal objetivo foram propostas políticas de formação e capacitação de recursos humanos, relacionando-se com a qualidade da educação, a equidade educativa e os fatores de inclusão social e de desenvolvimento humano e produtivo (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021).

Entretanto, a resposta à mesma pergunta pode ser negativa, porque o PASEM logrou a formação de uma agenda que incorporasse a formação docente, inicial e continuada, e o desenvolvimento profissional docente dos professores da Educação Básica como um possível fator de integração regional e um tema de relevância para a região. É importante lembrar que o PASEM é resultado de uma negociação entre o MERCOSUL e a UE, e de uma discussão interna do SEM no âmbito dos países envolvidos. Internamente, as disputas e os debates permearam um primeiro entendimento de que não era necessária uma comissão de formação docente, e que este tema estava contemplado ora na comissão de Educação Básica e/ou ora na comissão de Ensino Superior. Porém, com a chegada do PASEM, com seus objetivos e com os recursos financeiros que o acompanharam, foi possível uma segunda compreensão de que a formação docente, inicial e continuada, era necessária e mais específica, por isso, a relevância de se criar uma comissão fixa na estrutura do SEM, o que resultou na CAFD.

Pode ser que os objetivos do PASEM, como foram descritos no projeto do programa, não tenham sido alcançados, dado que a região e cada Estado-nação apresenta uma complexidade e uma especificidade que torna o alcance desses objetivos um processo difícil e lento. Porém, não há dúvidas de que se iniciou, a partir do PASEM, um debate mais consolidado a respeito do desenvolvimento de políticas educativas de formação de professores no âmbito da região. Será que o real objetivo alcançado do PASEM foi a inserção do tema na agenda do SEM? E na agenda dos países? É um resultado pequeno? Na próxima parte da tese, serão apresentadas evidências que identificam as confluências entre a agenda educacional global, regional e dos países do MERCOSUL.

3.2 Transferência, mobilização, mutação, tradução, interpretação e recontextualização: quando as políticas educacionais “viajam”?

Muitos autores (ONG, 2007; ACOSTA; RUIZ, 2016; PECK; THEODORE, 2010) têm discutido acerca da transferência, mobilização, mutação, tradução, interpretação e recontextualização das políticas educacionais quando “viajam” de um lugar para outro; mesmo sabendo que tal prática ocorre há muito tempo, com a globalização econômica tal processo foi legitimado e ganhou espaço nas agendas internacionais.

Verger (2019) pesquisa o fenômeno das Políticas Educacionais Globais: “Tradicionalmente, os estudiosos têm utilizado termos muito diversos para referir-se à globalização da política educacional, a saber: difusão, empréstimos, transferência,

convergência ou políticas viajantes, entre outros” (p. 10). Entretanto, o autor dá ênfase às pesquisas em políticas educacionais, buscando entender por que determinadas políticas são privilegiadas nas agendas globais. Apesar da globalização apresentar características comuns em todo o mundo, deve-se conhecer quais são os elementos e as instituições que afetam a recontextualização de políticas educacionais globais, alterando tais políticas no momento do planejamento e da implementação, e reconstituindo-as baseando-se na história, na realidade e nos processos de resistência de cada país e região.

Vários autores enfatizam que as ideias de políticas emprestadas são modificadas, indigenizadas ou resistidas na medida em que são implementadas nos países beneficiários (PHILIPS *et al.*, 2003; STEINER-KHAMSI; STOLPE, 2006); como consequência, as reformas educacionais globais tendem a desenvolver-se em padrões de políticas multiformes (MUNDY *et al.*, 2016; SCHRIEWER, 2012). Por sua vez, Peck e Theodore (2010, p. 170), que são os principais defensores da chamada abordagem das mobilidades das políticas, consideram que as políticas globais mudam durante suas jornadas e “[...] raramente viajam como pacotes completos, elas se movem em partes e pedaços - como discursos seletivos, ideias incipientes e modelos sintetizados - e, portanto, ‘chegam’ não como réplicas, mas como políticas já em transformação”. Da mesma forma, Ball (1998, 2016) considera que as políticas globais são mal traduzidas em práticas de políticas em estado puro ou inalteradas, uma vez que as políticas são mais complexas do que um “texto” que é facilmente transferível em escalas. As políticas também fazem parte de um debate técnico e político, muitas vezes controverso, que é altamente contingente e situado (VERGER, 2019, p.22).

Para o mesmo autor, há pelo menos quatro explicações para a problemática da recontextualização das políticas educacionais globais, principalmente nos países da América Latina, que estariam no que Verger (2019) chama de países em desenvolvimento. A primeira explicação é a material, ou seja, locais nos quais os sistemas educacionais não estão bem consolidados e não possuem recursos humanos e materiais para implementação de tais políticas globais, que muitas vezes são caras e exigentes. A segunda explicação passa pelas instituições, pelas políticas partidárias e ideológicas, que podem estar marcadas pela tradição política de um país, ou pelas políticas de turno (mudanças de governo). A terceira explicação é a cultural, como interpretação, criação de significados, identidade de grupos e a opinião pública de uma sociedade. A quarta explicação seria de ordem escalar, ou seja, a direção e os professores das escolas percebem políticas que são implementadas de forma vertical, sem considerar a realidade e a experiência das escolas, gerando problemas em âmbito local. As políticas educacionais globais são altamente estudadas, dando ênfase “no estabelecimento das agendas de educação

global e na mobilização, na tradução e na recontextualização dessas agendas em múltiplas escalas de governança” (VERGER, 2019, p. 25).

Nesse contexto, o PASEM tem como proposta central a qualidade da educação e a integração regional, que são conceitos de circulação mundial, quando se pensa em uma agenda global de educação, e agregaram um promovedor maior dessas ideias, que é a formação de professores. Porém, com base nas reflexões de Verger (2019) e de Ruiz (2019), observa-se que o objetivo do PASEM, ao passar primeiro por um processo inter-regional de negociação entre UE e MECOSUL, realiza um processo de tradução ao contexto regional que, neste caso, é muito complexo, com instabilidades políticas, precário do aspecto social e incipiente com relação à integração regional. A proposta central e inicial do PASEM passa por um intenso processo de ressignificação e ao viajarem para os países são paradas ou modificadas, pois encontram realidades institucionais que não estão dispostas ou preparadas para levar a cabo esse propósito.

Por lo que se considera que el estudio de la transferencia de políticas constituye un terreno fértil para comprender los intereses contradictorios que afectan a las políticas educativas en contextos específicos (RUIZ, 2019, p. 277).

Considerando as contribuições de Ruiz (2019) e a apreciação dos antecedentes, do desenvolvimento e das ações do PASEM, foi possível evidenciar processos de difusão e tradução de questões globais em âmbito regional, no que se refere as políticas de formação de professores. Com relação aos esforços de promover as políticas de formação docente no contexto da regionalização educativa do MERCOSUL, observam-se desafios de vários aspectos, dentre eles substanciais instabilidades sociopolítica e econômica identificadas na região. Portanto, é urgente desenvolver processos de descolonização no fazer político dos países que possuem uma trajetória de uma topografia subjugada globalmente, considerando para isso a idiosincrasia existente na região e em cada país que compõe o MERCOSUL (OLIVEIRA-DRI; MOMMA, 2021).

Por ello, consideramos que el estudio de la transferencia de políticas y la circulación de proyectos educativos puede servir como terreno fértil para comprender las constelaciones de poder y los prolongados conflictos de políticas en contextos como los de estos cuatro países. En fin, consideramos que este tipo de estudios demuestra cómo las dinámicas de lo global y lo local han afectado desigualmente a los sistemas educativos de regiones geográficas como el MERCOSUR (RUIZ, 2019, p. 295).

3.3 PASEM: resistências e/ou controvérsias?

Como destacado pelos autores citados, acredita-se que a “viagem” de políticas educacionais globais se encontra com resistências de diferentes ordens no âmbito dos países do MERCOSUL. A primeira resistência é de caráter tradicional e conservador, em que se destaca o posicionamento das elites que, por muitas vezes, ocupam os espaços políticos (Câmara de vereadores, Prefeituras, Governos estaduais, Assembleias Legislativas, Câmara de deputados, senadores e Presidências nacionais), e influenciam a implementação de políticas públicas de educação; e ministério de educação juntamente com todos os seus setores). Essas elites não buscam alterar o modo de fazer política educacional na América Latina, mesmo diante de uma região marcada por grandes desigualdades sociais, por frágeis democracias e por crises econômicas e educacionais desses diversos locais (Secretarias Municipais e Estaduais colaborando com a manutenção da atual situação, que beneficia apenas essa pequena parcela da população).

Entretanto, há uma outra resistência de caráter mais crítico, que luta por uma educação pública e de qualidade para todas e todos, e que identifica em programas como o PASEM estratégias neoliberais, oriundas de uma globalização econômica, que propõem ações uniformizadoras que desconsideram os aspectos culturais, históricos, sociais e políticos da região, além de reduzirem o lugar do professor e das políticas de formação de professores. Dessa maneira, é possível observar tais resistências desde as negociações com a UE até o desenvolvimento do PASEM, assim nos materiais produzidos pelos pesquisadores e acadêmicos que assumiram a responsabilidade de efetivar as ações do programa. Ademais, professores, juntamente com os sindicatos e os grêmios, também representam esse eixo de resistências, com um posicionamento mais crítico, pois, mesmo com diversas discordâncias internas, possuem condições de comunicação e de mobilização com os docentes, com os estudantes e com as famílias. Nesse sentido, os materiais produzidos (documentos de políticas, materiais multimídias, dentre outros) e os “resultados” dos seminários, dos encontros, das visitas de intercâmbios e das *Pasantías* permitiram observar os posicionamentos críticos dos participantes, discutindo um processo de integração regional que considerasse a idiossincrasia da região com toda a sua complexidade.

Entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai há muitas características comuns, como o histórico Tratado de Tordesilhas, com o processo de invasão e de colonização de exploração por Portugal e Espanha, que determinou muitos aspectos da região, sendo desconsideradas

nossas culturas e a dos nossos povos originários, que conheciam muito bem a região, nossa forma de pensar e de fazer sociedade, a destruição de nossas línguas originárias/maternas, afetando a cultura e a comunicação dos povos (GALEANO, 1971). Além da invasão, os colonizadores sequestraram os povos africanos, provocando marcas que carregamos tatuadas até hoje, na forma de um racismo estrutural (GALEANO, 1971; ALMEIDA, 2019). Todos esses fatores transformaram a região; apesar de haver tantas riquezas naturais (Amazônia, ouro, prata, madeira, água, petróleo...), ainda é pobre.

No caso do PASEM, foi possível identificar em publicações e estudos apresentados pelo programa um posicionamento mais crítico dos pesquisadores/autores com relação às políticas educacionais de cunho estritamente neoliberal. Inclusive nestes documentos encontram-se propostas que não caminham no sentido de harmonizar os sistemas formativos de professores; foram construídos critérios comuns, perspectivas compartilhadas e uma cultura de trabalho em rede, o que poderia resultar em uma maneira regional, muito diferente do que há hoje de forma global, no que se refere à maneira de pensar e fazer formação e desenvolvimento profissional docente.

Algunas preguntas podrían guiar en la tarea analítica de comprender los desafíos pedagógicos que enfrente la región. ¿Es posible la integración educativa en la región? ¿Se puede identificar una base pedagógica común? Los eslóganes internacionales suelen encontrar eco entre los políticos y responsables de diseñar políticas, sobre todo cuando precisan generar presión para introducir reformas y así figuran en los documentos del PASEM. Sin embargo, no existe consenso acerca de lo que realmente significan. Como se sostuvo: son consignas que funcionan como catalizadores de procesos de reformas y que adquieren un sentido en la traducción y adaptación local (RUIZ, 2019, p. 295).

Diante desse quadro, muitas controvérsias foram identificadas, sobretudo com relação ao posicionamento do SEM diante das fragilidades políticas da região. O período do PASEM foi marcado por dois *impeachments* na região. O primeiro foi do ex-presidente do Paraguai, Fernando Lugo⁵⁴, que foi eleito democraticamente, representando a centro-esquerda e os interesses dos povos indígenas, dos camponeses e dos sindicatos. Entretanto, esse presidente sofreu um golpe de Estado, que gerou seu *impeachment*, em 2012, decorrente de um rápido julgamento político em que foi considerado culpado por “mau desempenho”; nessa ocasião, o Paraguai ficou suspenso do MERCOSUL. A justificativa do MERCOSUL para a suspensão foi a de que o país tinha ferido a cláusula democrática reiterada pelos países do bloco no Protocolo

⁵⁴ Fernando Lugo foi um religioso católico, adepto da Teologia da Libertação.

de Montevideu, no qual consta que os países membros deveriam se comprometer a proteger a ordem democrática:

Reiterando o compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do estado de direito e suas instituições, dos direitos humanos e as liberdades fundamentais, como condições essenciais e indispensáveis para o desenvolvimento do processo de integração e para a participação no MERCOSUL (MERCOSUL, 2011).

Com a leitura das atas (Apêndice 3) e de outros documentos do PASEM, fica evidente que a suspensão do Paraguai afetou a participação desse país no PASEM, visto que, durante 2012 e 2013, não esteve presente em nenhuma reunião do Grupo de Trabalho Ad Hoc e do Comitê Diretor do PASEM, retornando suas atividades em março de 2014⁵⁵. O Paraguai foi o país menos participativo em todas as ações do PASEM, e no campo institucional da educação o país teve uma grande rotatividade de profissionais que atuaram no SEM, e uma estrutura de educação mais fragilizada e carente de recursos financeiros, quando comparada com os outros países.

Nesse mesmo contexto, o MERCOSUL aproveitou a suspensão do Paraguai e aprovou a entrada da Venezuela, como membro efetivo do bloco; vale frisar que o Paraguai era o único que não havia aprovado a entrada da Venezuela anteriormente. No dia 31 de julho de 2012, a Venezuela tornou-se membro efetivo do MERCOSUL; o período de vigência do PASEM também foi marcado pela entrada e saída da Venezuela, que teve pouca incidência no programa, apenas algumas participações em reuniões.

O segundo *impeachment* que marcou o período do PASEM foi o da ex-presidenta eleita democraticamente, Dilma Rousseff (2011-2016), que deixou o governo por um golpe parlamentar que gerou seu *impeachment*. Entretanto, diferentemente do que aconteceu com o Paraguai, o Brasil não foi suspenso do MERCOSUL, o que revela que a resposta do MERCOSUL foi diferente nos dois casos. Tal fato demonstra a relação de forças entre os países, em que o Paraguai é um país menor e economicamente mais pobre, e o Brasil ocupa um lugar de destaque no MERCOSUL, não somente por sua extensão territorial, mas pelo investimento que aporta ao bloco.

Portanto, o modo pelo qual o PASEM desenvolveu suas atividades e buscou alcançar seus objetivos foi por intermédio da formação de professores, refletindo o que já acontece, em

⁵⁵ O período de suspensão do Paraguai no MERCOSUL foi de 24 de junho de 2012 até 31 de abril de 2013, quando novas eleições presidenciais ocorreram.

certa medida, de forma global. É relevante considerar que, mesmo diante de tantas pressões econômicas e ideológicas, há resistências dos sujeitos políticos da educação, além de uma enorme variedade de políticas educacionais nos diferentes países do MERCOSUL, que, mesmo sob influências globais, também estão atreladas aos processos sociais, políticos, econômicos, históricos e culturais dos Estados-nação.

Parte 2 A formação continuada de professores nos países do MERCOSUL: intersecções entre o PASEM e os países - ler o nacional para ver o regional

Na parte 1 desta tese, foram apresentadas análises que respondessem aos três primeiros objetivos específicos da pesquisa. Para tal intento, partiu-se de uma descrição detalhada dos antecedentes do programa e da organização estrutural do PASEM, bem como do seu desenvolvimento no âmbito da região, buscando aprofundar a pesquisa nas relações e nas intersecções do programa com a agenda global de educação, com a UE e com o Setor Educacional do MERCOSUL (SEM). Dessa forma, elencaram-se resultados que revelaram o complexo contexto da região, as instabilidades, as resistências e as controvérsias no âmbito do processo de integração regional do MERCOSUL.

Na Parte 2, busca-se identificar em que medida a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai receberam, interpretaram e colocaram em prática, ou não, as orientações e as ações do PASEM. Ou seja, realizou-se um estudo das políticas nacionais de formação continuada de professores nesses países e as influências, a indução e as intersecções com programas regionais como é o caso do PASEM, e com os processos de globalização econômica e de uma agenda global de educação. A análise de políticas nacionais intenta identificar em que medida um programa regional de incentivo como o PASEM consegue ou conseguiu influenciar e induzir nacionalmente. Ressalta-se, conforme aprofundado na parte 1, que o MERCOSUL é um bloco econômico regional, que conta com um setor educacional ocupado por representações ministeriais (Ministérios nacionais de educação), por isso, nem sempre as decisões e os posicionamentos são consensuais no interior dos países, mas ocupam um lugar de representação governamental. Além disso, as mudanças de governos, giro à esquerda, giro à direita, provocaram rupturas e modificações nas equipes ministeriais e nos grupos que representavam os países no SEM, provocando alterações ideológicas em tais representações.

Considerando esse contexto, nesta parte da pesquisa pretende-se responder aos dois últimos objetivos específicos, que são: 4) Identificar se há uma relação entre o PASEM e as Políticas Nacionais de formação continuada de professores da Educação Básica na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (assim ler o nacional para ver o regional e como o regional influencia esta política); 5) Realizar uma análise comparada entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, identificando a recontextualização das principais orientações e diretrizes do PASEM nesses países.

Para tanto, foram analisadas na Parte 1 as principais ações, temas, diretrizes e orientações do PASEM; nesta Parte 2, pretende-se identificar a reconfiguração dos dados analisados do PASEM nos documentos nacionais e nas entrevistas realizadas com gestores da formação de professores dos países. Realizou-se uma análise comparativa e síncrona de vinte e dois documentos/políticas desenvolvidas entre 2010 e 2020 nos quatro países pesquisados, o que permitiu observar a coocorrência de temas/categorias ao longo do período estudado. Destaca-se que o processo de codificação realizado em tais documentos partiu de um processo de saturação e codificação dos temas/códigos que mais tiveram relevância na análise do PASEM (parte 1), selecionando-se aproximadamente treze temas que foram recorrentes nas ações e que vão ao encontro dos objetivos da pesquisa, para serem buscados/identificados e analisados nos documentos nacionais.

Quadro 4 Principais códigos/categorias do PASEM

PASEM	Qualidade na Formação Docente (inicial e continuada)
	Desenvolvimento Profissional Docente
	Formação Docente como meio/método
	Mobilidade Docente
	Reconhecimento de Estudos
	Uso das TICs para Ensino e Aprendizagem
	Ensino do Espanhol/Português como línguas oficiais do MERCOSUL
	Formação inicial de professores em nível superior
	Formação de Formadores
	Temas Educacionais nas ações do PASEM: Cidadania Regional; Alfabetização; Ensino de Ciência; Tecnologia; Acompanhamento de professores novos
	Formação docente para: Integração Regional e Qualidade da Educação
	Aspectos Culturais
	Redes de Formação

Fonte: Elaboração própria, com base na Parte 1 da pesquisa.

Constata-se uma parte importante do trabalho, na qual será possível observar o movimento do PASEM desde o MERCOSUL até os países, e como esse programa pode ter sido um “meio” entre o global e o local. Entretanto, ao mesmo tempo em que influencia as políticas nacionais dos países pesquisados, o programa também recebe influências desses países que, por sua vez, estabelecem relações e intersecções diretas entre si. Realiza-se um processo de retroalimentação entre o regional e o local, com a presença de relações de poder, de dependência, de interdependência, de resistência e de conhecimentos entre os países, já

existentes antes da implementação do PASEM. Portanto, buscou-se identificar as condições políticas e o conteúdo político educacional de um país.

No capítulo 1, realizou-se uma apresentação geral dos países, destacando os contextos nacionais, a organização em diversos aspectos e as características gerais, com ênfase nos aspectos políticos, econômicos, geográficos e sociais.

No capítulo 2, traçou-se uma linha que permitiu entender a estrutura da educação nos países para compreensão dos percursos de formação de professores em cada um deles; fazendo uma análise detalhada das políticas de formação continuada de professores dos últimos dez anos (2010 – 2020).

No capítulo 3, foi possível realizar uma análise comparada, que permitiu observar como o programa PASEM entrou em cada um dos países, como os países estudados trataram os temas/categorias que foram objetivos destacados no PASEM e como tais temas apareceram nas políticas nacionais. Tal estudo permitiu verificar o processo de reconfiguração de determinados temas, prioridades, o que é recorrente e o que é discrepante nas políticas nacionais de formação continuada de professores de cada um dos países.

No capítulo 4, será apresentada uma síntese dessa parte da pesquisa, destacando-se as confluências, influências e intersecção entre o PASEM e os países, as forças e contraforças nas políticas de formação continuada de professores nos países membros do MERCOSUL.

Capítulo 4 Contextos e aspectos políticos, econômicos, geográficos e sociais dos países pesquisados: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

Neste capítulo, serão apresentados os contextos nacionais de cada país envolvido na pesquisa, sua organização em diversos aspectos e suas características gerais, bem como dados importantes para a compreensão e a análise de como as orientações do PASEM foram ressignificadas em cada um dos países.

Imagem 3 Mapa das características dos países (organizados por dados gerais) Fonte:

BRASIL

População: 209.469.333¹
 Língua Oficial: Português
 Extensão Territorial: 8.510.820,623 km² ²
 IDH: 0.759 (alto)³
 GINI: 51.3⁴
 PIB anual: 1.868.180M.\$⁵
 PIB per capita: 8.919\$⁵
 Org. Política: República Federativa⁶
 Períodos Ditatoriais: 1964-1984

PARAGUAI

População: 10.281.762¹
 Língua Oficial: Espanhol e Guaraní
 Extensão Territorial: 406.752 km² ¹⁰
 IDH: 0.702 (alto)³
 GINI: 47.6⁴
 PIB anual: 40.842M.\$⁵
 PIB per capita: 5.871\$⁵
 Org. Política: República Unitária⁷
 Períodos Ditatoriais: 1945-1988

URUGUAI

População: 3.449.299¹
 Língua Oficial: Espanhol
 Extensão Territorial: 176.215 km² ¹⁰
 IDH: 0.804 (muito alto)³
 GINI: 40.2⁴
 PIB anual: 40.2M.\$⁵
 PIB per capita: 17.278\$⁵
 Org. Política: República Unitária⁸
 Períodos Ditatoriais: 1973-1984

ARGENTINA

População: 44.494.502¹
 Língua Oficial: Espanhol
 Extensão Territorial: 2.791.810 km² ¹¹
 IDH: 0.825 (muito alto)³
 GINI: 41.7⁴
 PIB anual: 518.092M.\$⁵
 PIB per capita: 11.644\$⁵
 Org. Política: República Federativa⁹
 Períodos Ditatoriais: 1966-1983

Elaboração própria baseadas nas seguintes fontes:

¹ Tabelas populacionais do Banco Mundial intituladas de Tabelas Estatísticas dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial, . Disponível em: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/people.html>. Acesso em: 14 out. 2019.

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>. Acesso em: 14 out. 2019.

³ Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

⁴ Fundo Monetário Internacional (FMI), valores em dólares estadunidenses. Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/paises/grupos/fmi>. Acesso em: 8 out. 2019.

⁵ Banco Mundial – GINI Index. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2015&locations=BR&start=1981&view=chart>. Acesso em: 14 out. 2019

⁶ Constituição Federal brasileira de 1988

⁷ Constituição Federal paraguaia de 1992

⁸ Constituição Federal uruguaia de 1967

⁹ Constituição Federal argentina de 1853

¹⁰ Demographic Yearbook—Table 3: Population by sex, rate of population increase, surface area and density. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2007/Table03.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) - Superficie de la República Argentina. Territorio/geografía. Disponível em: <http://www.ign.gov.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>. Acesso em: 14 out. 2019.

Apesar de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai serem países muito próximos geograficamente, constituindo-se em fronteiras importantes para o desenvolvimento geral de cada um, e compartilhando movimentos similares e díspares, o mapa apresentado anteriormente mostra algumas diferenças evidentes, como a extensão geográfica, a população, a forma de organização política e a língua falada.

Com relação aos processos de regionalização educativa, pode-se afirmar que a primeira grande questão é a língua falada; mesmo sendo países com uma base cultural indígena, a presença dos colonizadores europeus foi determinante, quando, no final do século XV, Portugal e Espanha acordaram o famoso tratado de Tordesilhas, que definiu e dividiu com uma linha as terras descobertas e que pudessem vir a ser descobertas por Portugal e Espanha (naquele momento, Coroa de Castela). Foi imposta predominantemente a língua do colonizador, sendo que no Brasil tem-se como língua oficial o Português, e na Argentina, no Uruguai e no Paraguai, o Espanhol. É importante destacar que o Paraguai tem uma presença cultural de preservação das línguas indígenas, sobretudo o Guaraní que, juntamente com o Espanhol, constituem-se em línguas oficiais desse país. Apesar de o Português e o Espanhol serem línguas com certa proximidade, são línguas de base latina com algumas palavras similares, percebe-se que muitas vezes é um empecilho na comunicação plena e na interação cultural da região.

Outra diferença relevante é a populacional e a territorial; conforme o mapa, o Brasil se destaca na enorme extensão geográfica e populacional, seguido pela Argentina, pelo Paraguai e por último, Uruguai. Tais diferenças podem produzir impactos consideráveis na constituição, na organização, na tomada de decisões e na unidade dos Estados, seja ela política ou cultural e, no caso das políticas públicas educacionais, também se percebem diferenças que podem ser atribuídas aos variados aspectos e características de cada país.

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵⁶, o Uruguai e a Argentina têm índices classificados como muito altos, respectivamente 0.804 e 0.825, e o Brasil e o Paraguai índices classificados como altos, respectivamente 0.759 e 0.702, conforme a classificação da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Relatório de Desenvolvimento Humano, de 2018⁵⁷. Apesar de não ser único, esse índice mostra três eixos relevantes de um país: saúde, renda e educação, e, no caso desta pesquisa, ele pode dar sinais de que os países

⁵⁶ O IDH varia entre 0 (nenhum desenvolvimento humano) e 1 (desenvolvimento humano total), revelando que quanto maior a proximidade de 1, mais desenvolvido é o país.

⁵⁷ Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

com maiores IDHs também são aqueles com melhores índices educacionais, como efetivamente é o caso da Argentina e do Uruguai.

Nessa direção, outro índice importante é o coeficiente de GINI^{58 59}, que compara a desigualdade social entre os países; tem-se entre os anos de 2014 e 2015 os seguintes números: o Brasil 51.3; o Paraguai 47.6; a Argentina 41.7; e o Uruguai 40.2. Outra vez nota-se que Uruguai e Argentina apresentam menores índices de desigualdade social. Porém, vale ressaltar que no caso do Brasil ocorreram significativas alterações; segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o índice de GINI em 2003 era de 54.8; e com o aumento do investimento em saúde e educação, o índice em 2009 foi de 49.6; depois voltou a subir, demonstrando um aumento na desigualdade social entre 2009 e 2015.

Com relação aos aspectos econômicos, o mapa mostrou o alto Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, entretanto, com um baixo PIB per capita, que reforça a desigualdade social já apontada antes pelo índice de GINI. Diferentemente, o Uruguai apresentou o PIB per capita mais alto com relação aos demais países, assim como o melhor índice de GINI, revelando ser um dos países pesquisados neste estudo com menor desigualdade social.

Com relação à organização política, os quatro países são repúblicas e adotaram o regime presidencialista. O Paraguai e o Uruguai adotaram um modelo unitário, mais centralizado, porém, até certa medida desconcentrado para os departamentos. A Argentina e o Brasil adotaram um modelo federalista, no qual a Argentina passou por processos de descentralização do nacional para o provincial, e o Brasil sendo o único com três entes federados: União, estados e municípios, constituindo-se em um dos poucos países do mundo em que os municípios recebem o título de ente federado; tais estruturas políticas influenciam na forma da divisão de competência e de responsabilidades com a educação. O Paraguai e o Uruguai, por serem mais centralizados, regulam e fazem a gestão de forma mais direta, enquanto a Argentina e o Brasil compartilham as responsabilidades educativas com os estados subnacionais (províncias e estados, respectivamente).

⁵⁸ O índice de GINI é medido de 1 a 0, sendo que quanto mais próximo do 1 maiores as desigualdades sociais e quanto mais próximo dos 0 menores tais desigualdades.

⁵⁹ Banco Mundial – GINI Index. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2015&locations=BR&start=1981&view=chart>. Acesso em: 14 out. 2019. Ademais, o coeficiente de GINI mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. O valor pode variar de zero, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

Las formas de gobierno son marcadamente distintas, hay dos países con regímenes centralizados y otros dos con regímenes descentralizados. Pero si observamos en detalle los países similares, vemos que estas convergencias se vuelven divergencias dado que, por ejemplo, los países que tienen un régimen federal de gobierno y descentralizado tienen distintos grados de descentralización, esto es la capacidad para fijar políticas de gestión que cada país asigna a distintos niveles.

Así, Argentina delega en el nivel provincial que se compone de 24 jurisdicciones, lo que comparativamente es muy inferior a los niveles estadual y municipal de Brasil que cuenta con más de 5500 municipios y 26 Estados. En el caso de Uruguay y Paraguay, si bien ambos tienen una organización de gobierno centralizada, observamos algunos leves grados de descentralización que difieren entre sí. Por ejemplo, en Uruguay el Gobierno-Administración Departamental es ejercidas por el Intendente Municipal – que preside la administración del departamento –, y la Junta Departamental – que tiene funciones legislativas dentro de cada departamento. Ambos, son elegidos en forma directa, por voto secreto y gozan de autonomía territorial y financiera. Las Intendencias Municipales tienen sus propios impuestos y fuentes de recursos. En Paraguay el Estado unitario implica la existencia de un único centro de poder dentro del territorio. Es decir, en el territorio paraguayo existe un solo Poder Legislativo, un solo Poder Ejecutivo y un solo Poder Judicial, cuyas competencias abarcan la totalidad del territorio. La descentralización implica que, pese a existir un único centro de poder en el ámbito nacional, se admiten, sin embargo, poderes locales con competencias derivadas, otorgadas por dicho centro de poder político (RUIZ, 2019, p. 294).

É relevante mencionar que na trajetória política desses Estados encontra-se em comum o fato de que os quatro países passaram por golpes militares de Estado, na segunda metade do século XX: Brasil 1964-1984; Argentina 1966-1983; Uruguai 1973-1984; e Paraguai 1945-1988, o que explica períodos de rupturas e de democratização semelhantes. Os períodos de redemocratização são muito importantes para a retomada e garantia dos direitos sociais, dentre eles a educação. Observam-se algumas Constituições muito recentes, como é o caso do Brasil, com a Constituição Federal que foi promulgada em 1988, e do Paraguai, com a Constituição que foi promulgada em 1992, seguidas da Constituição do Uruguai, promulgada em 1967, e a da Argentina, a mais antiga destas, promulgada em 1853.

Ainda no contexto político, conforme já destacado na parte 1 deste estudo, esses países passaram pela Maré Rosa (PANIZZA, 2006), ou seja, os quatro países vivenciaram políticas mais centradas no campo progressista: Brasil - Partido dos Trabalhadores (PT), com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003-2011, e com a Presidenta Dilma Rousseff, de 2011-2016, que deixou o governo em função de um golpe parlamentar que gerou seu *impeachment*; Argentina - Kirchnerismo, vinculado ao Partido Justicialista de corrente Peronista, com o Presidente Nestor Kirchner, de 2003-2007, e com a Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, 2007-2015; Paraguai - apresenta a situação mais diferente desse

período, pois, mesmo com o fim da ditadura, em 1988, o militarismo se manteve no governo até 2008, quando Fernando Lugo foi eleito presidente pela Aliança Patriótica para a Mudança (*Alianza Patriótica para el Cambio* - APC), representando a centro-esquerda e os interesses dos povos indígenas, dos camponeses e dos sindicatos. Porém, sofreu um golpe de Estado, que gerou seu *impeachment*, em 2012; Uruguai – manteve-se de 2004 até 2019 com presidentes da ala progressista, por meio da coalizão chamada Frente Ampla de centro-esquerda.

[...] orientaciones de política regional y política nacional vuelven a confluir: de la misma manera que la reforma del Estado encontró en el nuevo regionalismo un aliado, ahora el esquema de integración se orienta en torno a un modelo de desarrollo que contempla beneficios para un mayor número de sectores, en especial aquellos que habían sido relegados en la etapa anterior, en consonancia con los gobiernos nacionales progresistas y/o de tinte redistribucionista que delinean el mapa político sudamericano. Las políticas del MERCOSUR son un reflejo de las modificaciones experimentadas a nivel doméstico, a la vez que lo retroalimentan (PERROTTA, 2013, p. 51).

Nesse contexto, o século XXI ingressou na sociedade com bases predominantemente capitalistas, entretanto, com diferentes aspectos e trajetórias que apesar de almejar uma globalização hegemônica, ocorreram e ocorrem de distintas formas, considerando o contexto social, político e cultural de cada país. Essa breve caracterização acerca da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai contribuíram para a compreensão de como cada país vem se desenvolvendo com base nos principais dados políticos, geográficos, sociais e econômicos apresentados anteriormente, e constituindo-se no contexto em que as políticas educacionais e de formação continuada de professores estudadas estão imersas.

Capítulo 5 A organização da educação e as políticas de formação continuada de professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

Este Capítulo tem como objetivo apresentar uma síntese de como está organizada a educação nos quatro países estudados, e como tal organização interfere nos modelos de formação de professores identificados. Buscou-se compreender o percurso da formação docente, as tradições históricas e o sistema formador, para entender como se relaciona e se destaca a formação continuada de professores, uma vez que a formação de professores é parte de um projeto educativo e de sociedade. Encerra-se o capítulo com uma análise empírica das políticas de formação continuada de professores, desenvolvidas na última década em cada um dos países.

5.1 A Organização e a estrutura da educação

Neste subcapítulo, apresentar-se-á de forma geral como está organizada a educação em cada um dos países. Essa contextualização é imprescindível para compreender a organização em diversos aspectos, e como a política de formação continuada de professores é desenvolvida nesses países. Inicia-se apresentando como a educação está organizada na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, sob o aspecto das Leis nacionais de educação; das esferas administrativas; dos tipos de gestão; das etapas, níveis e modalidades de ensino; e da obrigatoriedade em cada etapa e anos de estudo de cada país. No Apêndice 4, pode ser observado de forma mais detalhada e comparativa um quadro, no qual são apresentados os níveis, as etapas, as modalidades, os ciclos e anos de estudos da educação na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, com base nas Leis Nacionais de Educação.

5.1.1 Argentina

A Lei de Educação Nacional (LEN), Lei nº 26.206/2006, é responsável por regulamentar a educação na Argentina define em seu artigo 2º, a educação e o conhecimento como “bem público e um direito pessoal e social, garantidos pelo Estado”. Nesse contexto, a LEN prevê que os Governos Provinciais, ou seja, as vinte e três províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, se responsabilizem pelas seguintes etapas e serviços da educação: inicial, primário, médio e superior não-universitário (OLIVEIRA-DRI, 2013).

As Universidades Nacionais estão sob responsabilidade do Governo Nacional, que fixa e controla o cumprimento das políticas, garante o direito à educação, o financiamento educativo, cria e financia as Universidades. O artigo 14 da LEN inclui aos serviços educativos públicos a gestão estatal, gestão privada, gestão cooperativa e gestão social, de todas as províncias do país e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, incluindo as diferentes modalidades, ciclos e níveis do sistema educativo argentino. As escolas de gestão privada (artigo 62) são autorizadas, reconhecidas e supervisionadas pelas autoridades educativas de cada província e podem receber subsídio público, que pode ser diferente, conforme os critérios do artigo 65 da LEN. A obrigatoriedade do ensino inicia-se aos cinco anos até a conclusão da educação média, conforme artigo 16 da referida lei de Educação Nacional (OLIVEIRA-DRI, 2013). As modalidades encontradas são: Educação Técnico-profissional, Educação Artística, Educação Especial, Educação Permanente de Jovens e Adultos, Educação Rural, Educação Intercultural Bilíngue, Educação em Contextos de Privação de Liberdade e Educação Domiciliar e Hospitalar. A organização acadêmica da educação básica possibilita às províncias dois modelos, e cada província pode escolher um, que pode ser de sete anos de educação primária e cinco anos de educação média; ou seis anos de educação primária e seis anos de educação média (OLIVEIRA-DRI, 2013).

5.1.2 Brasil

A educação brasileira, desde 1996, é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, a qual estrutura e organiza a Educação Básica e a Educação Superior, e define os princípios e finalidades da educação como dever da família e do Estado, e tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (artigo 2º). Conforme o artigo 8º da LDB, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino e para tanto a União (governo nacional) é responsável em organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos territórios (universidades e institutos federais); oferecer assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para que estes possam desenvolver e manter seus sistemas de ensino. Os estados deverão organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental e, como prioridade,

oferecer Ensino Médio público. Os municípios devem organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos estados; oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas e o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência.

Com relação à educação privada, a LDB (1996), no artigo 7º, regulamenta que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que esta atenda às normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; deve ser autorizado e avaliado pelo poder público e apresentar capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal. A Educação Básica é obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, incluindo Pré-escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio. As modalidades são: Educação de Jovens e adultos; Educação profissional e tecnológica; Educação especial; Educação presencial, semipresencial e a distância; e Educação Indígena, rural e quilombola (DCNs, 2013, p.40).

5.1.3 Paraguai

A educação paraguaia conta com a Lei Geral de Educação (LGEP), Lei nº 1.264/1998, que estabelece que todos os paraguaios têm direito a uma educação integral e permanente, respeitando a cultura da comunidade, na qual os povos indígenas devem ter respeitados os direitos garantidos na Constituição Nacional do Paraguai, e na LGEP (artigos 1º e 2º). No aspecto administrativo, o Paraguai difere um pouco da Argentina e do Brasil, visto que sua organização unitária dá espaço para políticas mais centralizadoras; nesse sentido, a definição das políticas educativas está sob a responsabilidade do Ministério de Educação e Cultura (órgão máximo); a organização e a administração do sistema educativo nacional são realizadas pelo governo nacional em coordenação com os governos departamentais e municipais (artigo 89). O Conselho Nacional de Educação e Cultura é responsável por propor políticas, reformar o sistema educativo nacional, regular e avaliar o funcionamento das instituições de educação superior. No artigo 112, *“El Ministerio de Educación y Cultura y los gobiernos departamentales y municipales establecerán el modo de coordinación de los servicios de educación y cultura que corresponda a cada una de ellas según su jurisdicción, en consonancia con los términos de esta ley”* (PARAGUAI, 1998), portanto, observa-se o lugar de destaque do Estado Nacional nas políticas educativas do Paraguai.

O Sistema Nacional de Educação Paraguai incorpora as instituições públicas e as privadas; conforme o artigo 61, a educação poderá ser administrada pela gestão oficial (por meio do Ministério de Educação e Cultura) e pela gestão privada de pessoas, empresas, associações ou instituições privadas não subvencionadas ou subvencionadas com recursos do Estado. Ademais, podem prestar serviços educativos as igrejas ou organizações religiosas, as fundações, as associações, entre outros (artigo 62). A educação escolar básica é obrigatória e inicia-se aos cinco anos, compreendendo nove anos de estudo. As modalidades são: Educação de regime especial: artística, educação para grupos étnicos, campesina e rural, para pessoas com limitações ou capacidades excepcionais; para a reabilitação social e prevenção do uso indevido de drogas; educação militar e policial; educação para ministros de culto.

5.1.4 Uruguai

No Uruguai, a educação está regulamentada pela Lei Geral de Educação (LGEU), Lei nº 18.437/2008, lei nacional de educação mais jovem, quando comparada às dos outros países estudados, e apresenta menor generalidade, com isso é possível notar aspectos conceituais maiores e mais detalhamento em cada artigo. A LGEU define que a educação é um direito humano fundamental e o Estado garantirá e promoverá uma educação de qualidade para todos seus habitantes ao longo da vida. Além disso, a educação será reconhecida como um bem público e social, com a finalidade do pleno desenvolvimento físico, psíquico, ético, intelectual e social de todas as pessoas sem nenhuma discriminação (artigos 1º e 2º). Com relação à organização administrativa, há uma estrutura centralizada, com diretrizes e orientações claras, diversas da Argentina e do Brasil, que vinculam a responsabilidade dos níveis de ensino a diferentes entes federados. No caso uruguaio, o Ministério de Educação e Cultura é o órgão principal, e abaixo dele estão: a Administração Nacional de Educação Pública (ANEP), a Universidade da República e outros entes autônomos da educação pública estatal (artigo 49). A coordenação do Sistema Nacional de Educação Pública está sob a responsabilidade da Comissão Coordenadora da Educação Pública (artigo 106). Além desses órgãos, há as Comissões Departamentais de Educação (uma comissão por cada departamento, que são divisões regionais dentro do país, aproximadamente equivalente a uma província ou a um estado, mas considerando todas as especificidades de uma país unitário).

Uma característica destacada da LGEU é o princípio da educação pública estatal, que deve estar baseado na gratuidade, na laicidade e na igualdade de oportunidades, sendo uma lei

que poucas vezes faz menção às escolas privadas; no artigo 36, observa-se que as instituições privadas são consideradas “outras modalidades”, juntamente com a educação a distância. Com relação à obrigatoriedade da educação, o artigo 7º declara que será desde a educação inicial, ou seja, dos quatro anos até o término da educação média básica e superior, a educação média no Uruguai é de seis anos e está dividida em três anos básica e três anos média, conforme pode ser visualizado no Apêndice 4. Nas modalidades da Educação formal, destaca-se a educação rural, a educação de pessoas jovens e adultas e a educação de pessoas com “descapacidades”, esta última entende-se pessoas com deficiência.

Observou-se que os quatro países possuem semelhanças e diferenças no que se refere à organização da educação. Vale destacar que, com relação aos índices de analfabetismo, esses países apresentam diferenças marcantes, nas quais o Brasil é o país com maior índice de analfabetismo entre as pessoas com quinze anos ou mais que não sabem ler e escrever, sendo que 6,6⁶⁰ % da população total brasileira é analfabeta. Enquanto o Paraguai está em 2º lugar, com 6,0⁶¹ % da população total analfabeta, o Uruguai é o 3º, com 1,3⁶² % da população analfabeta; e a Argentina é a última, com 1,2⁶³ % da população analfabeta.

O contexto apresentado permitiu constatar alguns aspectos da organização de cada país. Ademais, essa caracterização permitiu compreender um pouco do contexto político educacional dos países do PASEM. Assim, na parte seguinte, apresentar-se-á o percurso da formação de professores em cada um dos países, buscando destacar as principais tradições, debates e escolhas políticas para a formação de professores.

5.2 Percursos da Formação de professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

O cenário da formação docente revela-se uma construção complexa, na qual interagem temas como formação inicial, formação continuada, desenvolvimento profissional dos professores, carreira, dentre outros. Para esta pesquisa, salienta-se que a formação de professores, inicial e continuada, não pode ser analisada separadamente das políticas de educação, pois mudanças ou permanências em tais políticas estão vinculadas às propostas ou reformas das políticas da Educação Básica, ou seja, um sistema formador de professores para atender a um modelo educacional e a um projeto de sociedade.

⁶⁰ Disponível em: PNAD (2019).

⁶¹ Disponível em: EIDH de la DGGE (2018).

⁶² Disponível em: ECH del INE.

⁶³ Disponível em: EPH del INDEC

Políticas são construções negociadas, não se situam como racionalidade linear, despojada de valores e interesses, e, mesmo que elas se apresentem como partindo de políticas já existentes em perspectiva cumulativa, o uso de ajustes em seus termos, objetivos e processos “pode levar a resultados potencialmente não previstos” neles sendo possível que atuem processos de “contestação, compromisso e negociação entre os diferentes atores e suas motivações em competição” (BURTON, 2014, p. 319), podendo resultar, ou não, em proposta que rompe com ideias anteriores (GATTI *et al.*, 2019, p. 46).

Como assevera Gatti (2019), no processo de implementação das políticas públicas de educação há diversas influências que resultam, tanto intencionalmente como não intencionalmente, em uma situação complexa e difusa, mostrando o lado das políticas educacionais, “[...] negociadas em situações com fortes diferenças de interesses e produzidas sob pressão de tempo” (GATTI *et al.*, 2019, p. 46). Dessa forma, as políticas de formação de professores nas duas últimas décadas em que foram implementadas e praticadas na região Sul da América Latina apresentaram tradições e/ou modelos que tiveram raízes ainda no século anterior. E nas conhecidas reformas educacionais da década de 1990, que produziram relevantes transformações na região, porém, oscilando, conforme as mudanças políticas das diferentes gestões de governos, que ora foram mais progressistas e ora foram mais conservadoras.

A partir do final dos anos noventa e início dos anos 2000, começaram a ser delineadas em vários dos países da região novas políticas e novas orientações normativas que buscavam melhor estruturar a formação inicial de docentes. Também se observa incremento nas políticas e ações de formação continuada com envolvimento das universidades e institutos superiores (GATTI *et al.*, 2019, p. 79).

Nesse sentido, na América Latina, os anos de 1990 foram marcados por intensas reformas de Estado, com base nas orientações dos Organismos Internacionais que, conseqüentemente, incidiram nas reformas educativas, participando diretamente e/ou indiretamente da definição de muitos planos de educação dos países latino-americanos (FREITAS, 1999). A formação inicial e a continuada começam a ganhar mais espaço nas agendas políticas dos países latino-americanos. Com relação às orientações do Banco Mundial, destaca-se a ênfase na melhoria do conhecimento dos professores, sobretudo com o modelo da capacitação em serviço, visto que, neste cenário a formação inicial deveria ser “curta e centrada nos aspectos pedagógicos, e a capacitação em serviço seria mais efetiva em termos de custo, principalmente com o advento da educação a distância, que se torna uma modalidade estimulada pelo Banco Mundial” (OLIVEIRA-DRI, 2013, p. 39).

Um outro aspecto importante desse período foi a pressão para a mudança da formação inicial de nível médio para o nível superior. Assim, identificou-se um movimento de mudança da formação inicial de professores de nível médio, escolas normais ou magistérios, para o nível superior, seja universitário ou não. Esta transferência ocorreu influenciada pelas orientações do Banco Mundial e de outros Organismos Internacionais nos países da América Latina, principalmente no Brasil e na Argentina, e menos no caso do Paraguai e do Uruguai. Apesar desse debate a respeito da formação inicial do professor não ter sido superado na região, já que cada país apresenta características muito diferentes em seu sistema formador, muitas transformações ocorreram com o objetivo de atender às orientações do Banco Mundial, sobretudo com a implementação de políticas com cursos iniciais de curto prazo, seguindo as orientações internacionais (BRASLAVSKY, 2004).

Nesse sentido, o documento *Política sobre criterios de calidad y mejora en la formación docente del MERCOSUR* (BIRGIN, 2016), publicado pelo PASEM, destaca que ainda há uma ideia de déficit que acompanha a imagem pública dos professores do MERCOSUL, em função de uma suposta dificuldade que possuem e de resistência em trabalhar com problemas pedagógicos atuais. Por isso, o argumento em torno da melhora da educação passa por superar tais déficits, por meio de formações docentes que ofertem propostas com temas conteudistas, como foi possível observar no desenvolvimento do PASEM, no qual foram priorizados temas como alfabetização e o ensino de Ciência e de Matemática. Essa construção de um discurso que coloca os professores em um lugar “de não saber”, de fragilidades e de impossibilidades pedagógicas tem consequências na forma como se configura publicamente o trabalho docente e suas contribuições para a educação (BIRGIN, 2016).

Ainda na linha das orientações dos Organismos Internacionais, foi introduzida intensivamente nas políticas educacionais nacionais dos países da região uma proposta de formação de professores (inicial e continuada), como meio para alcançar uma qualidade educativa. Muitas reformas que ocorreram durante os anos 1990 na América Latina tinham ênfase na profissionalização do professor como objetivo para melhorar a qualidade, a equidade e a eficiência nos sistemas nacionais de educação (SERRA, 2004). Entretanto, esse modelo segue vigente e ganhou novas roupagens, como se identificou no PASEM, programa aqui estudado no âmbito do SEM, no qual em seus documentos verifica-se um meio pelo qual tal programa pretende desenvolver suas ações para alcançar a qualidade da educação, fortalecendo a formação de professores e o desenvolvimento profissional docente nos países do

MERCOSUL, ou seja, associaram-se políticas e programas de formação de professores diretamente à ideia de qualidade da educação.

O PASEM, o MERCOSUL, outros blocos regionais e os Organismos Internacionais entenderam que a formação de professores pode ser um modo, um meio, um caminho, um método para se alcançar objetivos educacionais globais, corroborando com a ideia neoliberal de responsabilizar o professor pelos resultados de aprendizagem, sujeitando os professores a um lugar no qual são responsabilizados por melhorarem a qualidade e os resultados educativos medidos pelas provas externas (Ex: PISA), desconsiderando outros fatores sociais e sujeitos do processo de ensino e aprendizagem.

Nesse cenário, destaca-se uma mudança nas políticas educacionais; nos anos de 1990, os professores eram considerados profissionais que precisavam ser formados, pois tinham déficits em sua formação inicial; com o passar do tempo e as mudanças nas políticas educativas, os professores passam a ocupar um lugar mais central nas reformas, principalmente com a ideia de que tais sujeitos são fundamentais na implementação e na efetivação das políticas propostas pela globalização. Para tanto, vale lembrar de políticas internacionais como o TALIS (*Teaching and Learning International Survey*, em português, Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem) da OCDE, que vem ganhando força desde 2008, criada com objetivo de aplicar provas entre os professores e produzir orientações para uma suposta melhoria do ensino e da aprendizagem nas escolas, como já apresentado na Parte 1 desta tese.

De forma global, as propostas para a formação de professores, assim como as atuais políticas educativas implementadas em muitos países e regiões, reduzem a função do professor para um reprodutor da ordem social, um gestor e um avaliador de resultados (PULIDO; LÁZARO, 2017; PULIDO, 2019). Nesse contexto, os professores são orientados a priorizar a burocracia em detrimento da educação, fomentar a individualidade e a competitividade e, ainda, a lidarem com o desaparecimento da liberdade em sala de aula em uma sociedade global e de reformas com uma base profundamente instrumentalista, ancoradas no gerencialismo. Nesse ínterim, encontram-se diversos teóricos que analisam os males que os professores, atualmente, estão sofrendo, e como tais processos estão alterando seu trabalho e sua identidade (HARGREAVES, 1999; LUENGO; SAURA, 2013; PULIDO; LÁZARO, 2017).

É relevante considerar que há uma variedade de políticas educacionais nos diferentes países, que, mesmo sob influências globais, estão atreladas aos processos históricos e culturais dos Estados-nação. Portanto, a seguir, serão apresentados alguns aspectos das tradições,

trajetórias, contextos e modelos educacionais presentes na formação de professores (inicial e continuada) de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

5.2.1 Formação Inicial

Apesar de a Formação Continuada de professores ser o foco desta pesquisa, não é possível analisar tais políticas sem antes entender os diferentes contextos, trajetórias, tradições e modelos educacionais da Formação Inicial de professores, pois esta demarca muito como será o processo contínuo de formação dos professores. A Formação Inicial é aquela necessária para habilitar o professor ao exercício da profissão, ou seja, a primeira graduação. Em cada país estudado nesta pesquisa, é realizada de forma diferente, apresentando uma grande heterogeneidade na forma como se organiza o sistema formador de professores nos países do MERCOSUL.

Dentre as principais características que marcam esse percurso formativo dos professores na região está a discussão a respeito de a Formação Inicial ocorrer em nível superior. Apesar de as leis nacionais atuais de educação dos países pesquisados apresentarem um movimento em prol de uma formação docente inicial em nível superior, seja universitário ou não, na prática, esse modelo não é homogêneo. Conforme estudos nos países da América Latina (GATTI *et al.*, 2019), foram observadas marcas estruturais desse debate até os dias de hoje.

[...] O fato é que, há muitas décadas, essa formação nos diversos países estudados se dava em nível da educação média, permitindo aos seus egressos exercer a docência. Esse modelo foi mantido mesmo quando a formação docente ganhou contornos mais específicos, ainda que sem a precisão conceitual necessária. Nota-se, no entanto, que já se manifestava vontade política para que a formação docente fosse institucionalizada de modo diversificado, com indicações de que fosse realizada em nível superior (GATTI *et al.*, 2019, p. 80).

Ocorreu na região uma transição da formação inicial dos professores do nível médio, em grande parte e, primeiramente, para os Institutos de Formação Superior Docente (inicialmente sem equivalência para o ensino universitário), sobretudo na Argentina, no Paraguai e no Uruguai, conhecidos como terciários e não universitários. Mas também ocorreu um processo de transição para as universidades, ainda que menor, quando comparado ao movimento citado anteriormente. No caso do Brasil, tal transição ocorreu das Escolas Normais e/ou magistérios para as faculdades e/ou universidades de Ensino Superior.

Nos diversos países os processos de levar a formação inicial de docentes para o nível superior decorreram ora de situações conjunturais, ora de constrangimentos políticos, até que, finalmente, foram levados a efeito para cumprir acordos e compromissos internacionais. [...] De acordo com análises apresentadas, efetivamente, o estado da arte não encontrou uma estrutura única para a formação inicial de professores (GATTI *et al.*, 2019, p. 81 e 82).

Com relação ao Brasil, desde o início do século XX, havia um movimento em prol da formação do professor em nível superior, mas a proposta só apareceu oficialmente nos anos de 1990, proposta que após sua aprovação na LDB de 1996 é recuada em 2009, pela Lei 12.014, que permitiu a formação inicial em nível médio para Educação Infantil e para os anos iniciais do Ensino Fundamental da Educação Básica, assim permaneceu regulamentado até os dias de hoje na LDB, artigo 61. Dessa forma, a realidade brasileira é composta por muitas diferenças; cada estado e cada município pode apresentar modelos muito específicos, permitindo uma formação inicial de professores que pode ser tanto de nível médio como de nível superior. Entretanto, vale salientar que há um esforço nas normativas e nas políticas de educação, como no vigente Plano Nacional de Educação (PNE) – 2014-2024, objetivando à implementação de cursos e programas especiais de formação superior para os professores formados em nível médio.

Segundo Saraiva (2005), na gestão dessa modalidade de formação, não se constatou propriamente avanços: o espírito burocrático-administrativo permaneceu e, de certa forma, sufocou eventuais inovações. Depois, tentou-se modernizar a estrutura curricular, incluindo nela uma base formativa pretendida para o futuro professor. Em alguns países, a escolha foi dividir os conteúdos a serem tratados por áreas de conhecimento, enquanto, em outros, se utilizou uma divisão por matérias (*assignaturas*). Aparece, com o tempo, pelos documentos, a necessidade de se propor uma formação teórica que oferecesse suporte ao trabalho docente, salientando o papel do professor como investigador de práticas educacionais (GATTI *et al.*, 2019, p. 81).

O debate referente à formação inicial do professor em nível superior também foi um tema recorrente no PASEM, visto ter sido um assunto comum em diferentes ações do programa, como se observa na Parte 1 desta tese. Pode-se destacar que tal debate teve enfoque na publicação realizada pelo PASEM, com o título “*La construcción de políticas docentes regionales: debates y conclusiones de los seminarios regionales PASEM*” (POGRÉ; KORT, 2015), sob a justificativa de se alcançar uma qualidade na educação e avançar nos processos de regionalização educativa nos países do MERCOSUL.

Outro ponto que pode ajudar a compreender esse debate acerca da formação do professor na região são as diferenças no processo de constituição das universidades em cada país. Argentina e Brasil se destacam com universidades mais antigas e sistemas mais estruturados, enquanto o Uruguai e o Paraguai apresentam aspectos mais recentes, com relação ao sistema universitário. Com relação à formação inicial de professores na Argentina, no Paraguai e no Uruguai, destaca-se uma tradição em formar seus professores em Institutos específicos de formação docente, modelo que promove um debate acerca de qual de fato seria o melhor lugar para formar os professores, em especial nos aspectos pedagógicos e práticos dessa formação.

Nesse cenário, os quatro países apresentam normativas específicas; alguns transformaram as escolas normais em institutos de formação docente de nível superior (universitário ou não universitário), e outros desenvolveram variadas formações em universidades (GATTI *et al.*, 2019). Em um contexto geral, a formação inicial nos países aqui estudados está organizada da seguinte forma:

Tabela 6 Instituições de Formação Inicial de Professores

País	Nível da formação de professores	Duração da formação	Estrutura da formação		
			Formação Geral	Formação Específica	Prática
Argentina	Universitário e terciário (não universitário)	4 anos (2.600 horas)	Entre 25% e 30%	Entre 50% e 60%	Entre 15% e 25%
Brasil	Universitário	Entre 3 e 4 anos (entre 2.300 e 2.700 horas)	87,5% (*)		12,50%
Paraguai	Universitário e terciário (não universitário)	Entre 3 e 4 anos (entre 3.600 e 2.700 horas)	33,3% (**)	66,70%	(**)
Uruguai	Universitário e terciário (não universitário)	4 anos (entre 3.000 e 3.200 horas)	Entre 28% e 33%	Entre 57% e 59%	7%

Fonte: (Guillermo Ruiz, 2019)

Observação: (*) La normativa no contempla la diferenciación entre formación general y específica.

(**) La formación general incluye un eje de formación práctica o experiencia profesional

Na Argentina, no Brasil e no Uruguai a formação inicial dos professores ofertada em instituições públicas é gratuita, já no Paraguai é cobrada.

Finalmente, un aspecto fundamental en el análisis comparativo regional de la formación de docentes está dado por las instituciones formadoras ya que en este plano encontramos importantes divergencias. En algunos países la diversidad institucional da lugar a diferentes sectores y también a sistemas binarios de educación superior. Como consecuencia, el nivel superior de educación ofrece una variedad de instituciones que difieren en la calidad y en sus misiones específicas. Ello generó una fragmentación costosa y conspirativa contra el funcionamiento eficiente del conjunto del nivel superior de educación debido a que los sectores que lo conforman nunca establecieron canales de articulación entre los distintos tipos de formación que el nivel superior brindaba (universitaria y terciaria no universitaria) RUIZ, 2019, p. 287-289).

Portanto, a Formação Inicial na região é marcada pela diversidade na forma como seus professores passam pela primeira formação. Além das diferenças com relação aos aspectos de níveis, médio e superior (universitário e não universitário), as diferenças também passam pelos currículos e pela formação prática, que é maior (em horas) na Argentina e no Brasil. Ademais, com relação à carga horária de Formação Inicial, tem-se um período formativo muito maior no Paraguai e no Uruguai, quando comparado com a Argentina e o Brasil. Identificou-se uma Formação Inicial de professores na região com aspectos heterogêneos e com barreiras para se pensar em processos regionais mais uniformizados. Entretanto, de forma geral, apresentam-se dificuldades comuns, como os baixos resultados em avaliações externas e uma busca pela qualidade da educação, pontos destacados como desafios a serem superados nas políticas de formação de professores. Tais modelos e aspectos também irão marcar o que se espera da formação continuada de professores e das políticas implementadas na região.

5.2.2 Formação Continuada

De forma geral, desde 1990, verifica-se um aumento no debate teórico referente à Formação Continuada de Professores, podendo ser comprovado com o significativo aumento de publicações a respeito dessa temática e de políticas públicas de educação ligadas diretamente à Formação Continuada de Professores. Nesse sentido, surgem diferentes modelos e concepções para a Formação continuada de professores; um muito recorrente é a ideia de formação ao longo da vida, proposta principalmente pelos Organismos Internacionais em seus relatórios e diretrizes, protagonizado pelo documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), “Educação um Tesouro a Descobrir”, de Jacques Delors. Ao mesmo tempo, o debate se expande e vários autores colaboram com a discussão, como Imbernón (1994), Candau (1996) e Nóvoa (1997), nos quais se destaca um viés propondo

aproximar a teoria e a prática, devido às universidades serem criticadas por, muitas vezes, promoverem formações descoladas da realidade da escola (OLIVEIRA-DRI, 2013).

Nesse contexto e principalmente depois dos anos 2000, observa-se o surgimento de políticas de Formação continuada de professores com um caráter mais universal, e regulamentadas pelas leis nacionais de educação, na sua maioria com expressivas influências das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e o surgimento da modalidade da Educação a Distância (EAD). Tais fatores possibilitam o aumento de programas de formação continuada de professores, principalmente ofertados pelos governos nacionais da região. Vale destacar que no centro dessas políticas encontra-se a preocupação com a qualidade educativa e com os resultados das avaliações externas, promovendo uma diminuição na autonomia do professor, influenciando nos currículos, nos salários (pagamento por bônus) e nos planos de carreira (pontuação por formação).

Com relação à Argentina, ao Brasil, Paraguai e Uruguai, foi possível analisar as quatro leis gerais nacionais de educação. Ao longo de todo o trabalho será usada a expressão Formação Continuada de Professores (FCP), entretanto, na Argentina, no Paraguai e no Uruguai é mais usado o termo docente; na lei brasileira são usados os termos docente e professor. No Paraguai, usa-se a expressão docente e educador, porém, em sua lei nacional de educação, nomeia-se o que se chama de FCP neste estudo de “atualização e aperfeiçoamento”. No Uruguai, nomeia-se de profissão docente, mas estes profissionais são classificados como maestros de Educação Inicial e Primária e como professores de Educação Média; a formação continuada é chamada de “atualização e aperfeiçoamento permanente”. No caso da Argentina e do Brasil, predominantemente, usa-se o termo “formação continuada”.

Na Argentina, a FCP sempre teve características mais centralizadas em âmbito federal e institucionalizadas, desde a década dos anos de 1980, primeiramente com o Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e Atualização Docente (INPAD), de 1987-1992; em seguida, com a Rede Federal de Formação Docente Contínua (RFFDC), de 1992-1999, e, finalmente, em 2007, com o atual Instituto Nacional de Formação Docente (INFOD) (Lei de Educação Nacional (LEN), 2006). Atualmente, o INFOD é responsável por planejar, executar, aplicar regulações, coordenar ações, desenvolver programas e materiais, dentre outros objetivos, com vistas às políticas de formação inicial e continuada de professores. Além de estar na LEN, verificou-se um protagonismo e uma atuação preponderante do INFOD no âmbito da FCP, conforme entrevista e análise de materiais. Entretanto, assim como em outros países, a FCP na Argentina

foi desenvolvida por meio de cursos curtos, pontuais, descontextualizados das escolas e baseados na pontuação que outorga pontos à carreira do professor.

No âmbito das leis nacionais de educação, a LEN da Argentina (2006) regulamenta que a FCP é direito e obrigação de todos os docentes do seu sistema educativo, a capacitação e a atualização deverão ser permanentes, integrais, gratuitas, em serviço e ao longo da carreira (artigo 67). A mesma lei infere à educação superior as funções de formação docente inicial e continuada (artigo 72), e deverão estar em acordo com o Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia e com o Conselho Federal de Educação, para garantir o direito à formação continuada de todos os professores do país, em todos os níveis e modalidades, com a oferta estatal gratuita (artigo 74). Para tanto, esta Lei regulamenta a criação do Instituto Nacional de Formação Docente (INFOD)⁶⁴, artigo 76, responsável por:

- a) Planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua.
- b) Impulsar políticas de fortalecimiento de las relaciones entre el sistema de formación docente y los otros niveles del sistema educativo.
- c) Aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, autoevaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de aplicación las disposiciones específicas referidas al nivel universitario de la Ley n°24.521.
- d) Promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua.
- e) Coordinar las acciones de seguimiento y evaluación del desarrollo de las políticas de formación docente inicial y continua.
- f) Desarrollar planes, programas y materiales para la formación docente inicial y continua y para las carreras de áreas socio humanísticas y artísticas.
- g) Instrumentar un fondo de incentivo para el desarrollo y el fortalecimiento del sistema formador de docentes.
- h) Impulsar y desarrollar acciones de investigación y un laboratorio de la formación. i) Impulsar acciones de cooperación técnica interinstitucional e internacional (ARGENTINA, 2006, Art. 76).

Destaca-se que a FCP na Argentina é um direito de todos os docentes, e deve ser ofertada de forma gratuita e em serviço, ao mesmo tempo que também é uma obrigação do professor realizar tal formação. Como a formação continuada está diretamente vinculada com a carreira do professor, as pontuações que são outorgadas nas formações (que cumpram determinados

⁶⁴ Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/infod> e <https://infod.educacion.gob.ar/novedades>. Acesso em: 14 out. 2019.

requisitos regulamentados por lei) têm gerado na Argentina uma corrida por pontos e um “mercado” de cursos (OLIVEIRA-DRI, 2013; SERRA, 2004).

No Brasil, há uma FCP mais fragmentada do que nos outros países aqui pesquisados, devido sobretudo à sua forma de organização político-administrativa de República Federativa, na qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são entes federados (CF, 1988). Nesse contexto, a FCP, assim como na Argentina, é um direito dos profissionais da Educação Básica, garantida pela LDB (1996), no artigo 67, que prevê que os sistemas de ensino, ou seja, os sistemas estaduais e/ou municipais deverão promover a formação continuada de seus professores. Mas, em meados da década de 1990, observa-se no Brasil uma expansão de cursos de formação continuada, principalmente com a promulgação da LDB, em 1996, que pressionou os governos nacionais e subnacionais a colocarem na agenda política a questão da formação de professores (OLIVEIRA-DRI, 2013).

A LDB brasileira (1996) regulamenta no artigo 62, § 1º:

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

Parágrafo único. Garantir-se-á formação continuada para os profissionais a que se refere o caput, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação (BRASIL, 1996, Art. 62).

Na LDB (1996) está disposto que os institutos superiores deverão ter programas de educação continuada (artigo 63), e os sistemas de ensino estaduais e municipais deverão promover a formação continuada, período reservado a estudos, ao planejamento e a avaliação, incluídos na carga horária de trabalho (artigo 67).

Cabe ressaltar que as reformas educacionais vêm marcadas pelas correntes neoliberais implementadas em toda a América Latina, que tinha como referência a pedagogia das competências, que promoveu e promove uma educação voltada para a empregabilidade em uma perspectiva utilitária da formação, assumindo um lugar importante para o mercado e para o modo de produção capitalista. Tais reformas impactaram nas políticas de formação continuada de professores, resultando na implementação de programas e projetos que incorporaram as demandas e as orientações dos Organismos Internacionais. Nesse período, pode-se destacar no Brasil algumas políticas que visavam à ampliação da FCP, como o antigo Fundo de Manutenção

e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF⁶⁵), vigente de 1996 a 2007, que,

[...] além de fomentar o aumento das matrículas nas redes municipais (RODRIGUEZ, 2001) garantiu o financiamento, pela primeira vez, da formação continuada professores, estabelecendo que 60% dos recursos do fundo fossem destinados à remuneração do magistério e o restante, isto é, 40% devem ser aplicados em ações variadas, de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública, dentre as quais está a formação (inicial e continuada) dos professores e a capacitação de pessoal técnico-administrativo (OLIVEIRA-DRI, 2013, p. 95).

No Brasil, o século XXI inicia-se com algumas mudanças, como uma retomada no âmbito federal, ou seja, mais centralizadas, das políticas educativas implementadas durante a gestão do governo Lula (2003 – 2011). Dentre elas é criada a Rede Nacional de Formação Continuada da Educação Básica, em 2004, pelo MEC/SEB, em regime de colaboração com as Secretarias de Educação dos estados e municípios, com o objetivo de estabelecer uma articulação entre os sistemas estaduais e municipais de ensino com as instituições de formação, contando com a colaboração das universidades públicas e comunitárias, com objetivo de oferecer FCP aos profissionais da Educação Básica de todo o Brasil. Pode-se agregar a esse período a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), Decreto nº 5.800/2006, sob a responsabilidade da Diretoria de Educação a Distância da CAPES, com o principal objetivo de promover a formação inicial e continuada de professores, utilizando metodologias EAD. É um período de maior centralização das políticas de FCP e de um processo de institucionalização de tais políticas, com a criação da Rede Nacional de Formação Continuada e da UAB.

Desde a perspectiva conceitual, a formação continuada de professores no Brasil passa por uma trajetória que envolveu diversas dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, plasmadas historicamente em atividades de extensão, grupos de estudos, tempos pedagógicos nas unidades escolares (os HTPCs – Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo), cursos (de muitos formatos) e variados programas, na busca de promover uma reflexão da prática educacional. Toda essa diversidade e disputa nas propostas e concepções de educação pode ser observada no documento Diretrizes Curriculares da Formação de Professores, CNE/CP nº 2 de

⁶⁵ O FUNDEF foi substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que entrou em vigor em janeiro de 2007, por Medida Provisória, e foi regulamentado em junho do mesmo ano pela lei nº 11.494/2007. Com a implantação do FUNDEB, as creches, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos passaram a receber o recurso, que vigorou até 2020. No final de 2020 tem-se a promulgação da Lei nº 14.113 que regulamentou e tornou permanente o FUNDEB de que trata o art. 212-A da Constituição Federal, revogando os dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

2015, normativa que foi substituída com a promulgação e a implementação das recentes políticas de formação de professores (Base Nacional Curricular (BNC) Formação inicial) - Resolução CNE/CP Nº 2 de 2019 e BNC Formação continuada – Resolução CNE/CP Nº 1 de 2020), ambas na gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro (2018-2022).

Essa recente política será melhor discutida nos próximos capítulos, entretanto, é importante enfatizar que ela retoma de forma contundente a pedagogia das competências, com foco no conteúdo a ser ensinado pelo professor, na valorização da prática em detrimento do conhecimento teórico e reflexivo e na responsabilização do professor pelos resultados de aprendizagem dos estudantes, ou seja, uma concepção de formação articulada às exigências de organismos financeiros multilaterais e às configurações do mundo globalizado. Ressalta-se que a concepção de formação por competências tem como base as teorias fordista e taylorista, reproduzindo os modelos tradicionais e tecnicistas de educação, na lógica mercadológica de uma relação direta e utilitária da educação com o modo de produção capitalista e neoliberal (ANTUNES, 2018). É uma política que forma os professores a partir da Base Nacional Comum Curricular⁶⁶ (BNCC - 2017) e de uma BNC para a formação de professores, orientadas por um projeto de nação. Por isso, as políticas de formação de professores são intrínsecas às políticas de educação; ao separá-las, cria-se uma situação que retira os conteúdos e o sentido explicativo da política de formação de professores.

No Paraguai, observa-se a criação, por meio de decreto, do Instituto Nacional de Educação Superior (INAES), em 1968; desde os anos de 1970 a formação de professores no Paraguai está sob a responsabilidade dos Institutos de Formação Docente, instituições terciárias não universitárias, que outorgam o título de professor. Entretanto, em 2001, é sancionada a Lei Nacional nº 1.692/2001, que reconhece o INAES como um Instituto Superior de Educação, responsável por implementar programas de pré-graduação, graduação e pós-graduação na área da formação em educação e expedir título de acordo com o curso oferecido. Tal reconhecimento provoca algumas mudanças na instituição, que passa a dar mais ênfase em investigação e especialização, gerando mais demandas para os outros centros de formação do país. Em 2003, o Decreto 468, assegura que a formação continuada de educadores poderá ser realizada pelos institutos de formação docente, institutos superiores e universidades, ampliando as possibilidades de formação continuada.

⁶⁶ A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), promulgada em 2017, é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/> Acesso em: 02 abr. 2023.

No caso do Paraguai, a Lei Geral de Educação Paraguaia (1998), no capítulo III, que leva o título “*De los Educadores*”, no artigo 131, reconhece o caráter profissional dos educadores, sua formação inicial e continuada. O Ministério de Educação e Cultura é o órgão responsável por estabelecer programas permanentes de atualização e aperfeiçoamento docente, e por priorizar os Institutos de formação docente para que estes se ocupem, dentre outras atribuições, da atualização e do aperfeiçoamento permanente dos docentes em exercício (artigos 51 e 132).

Nos estudos e nas entrevistas realizadas no Paraguai, verificou-se uma variedade do que se entende por formação continuada de professores, identificando-se diversas expressões, como: atualização, formação específica por área, profissionalização, *tecnicaturas* e capacitações. No contexto paraguaio há uma visão do docente como responsável pela baixa qualidade da educação, coincidindo com os informes acerca de docentes dos organismos internacionais. Torna-se importante ressaltar tal cenário, pois o Paraguai vive uma realidade na qual são altamente dependentes das investigações, das experiências, das informações e do financiamento estrangeiro das organizações não governamentais internacionais, organizações que conseguem marcar e estabelecer prioridades para a agenda educacional no país (ELÍAS; WALDER; BAREIRO, 2020).

De la revisión de los marcos normativos y programáticos de la reforma educativa paraguaya, específicamente de las políticas de formación y trabajo docente podemos reconocer la primacía de principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y de las políticas neoliberales, tales como estándares explícitos, control de los resultados a través de evaluaciones, descentralización, focalización, estrategias top-down para la formulación y ejecución de las políticas (ELÍAS; WALDER; BAREIRO, 2020, p. 161).

Vale ainda situar que o Paraguai, assim como os outros países da região, iniciou reformas educativas nos anos de 1990, que não foram homogêneas, recebendo muitas críticas, com poucas experiências significativas, com um breve período de um discurso político mais crítico e que não logrou realizar grandes transformações (Período do governo Lugo, 2008-2012). Nesse sentido, uma proposta de formação continuada que destoa das outras políticas do Paraguai é o Programa de Capacitação dos Educadores para o Melhoramento das Aprendizagens das crianças, jovens e adultos em Nível Nacional (PROCEMA). Esta política destoa, pois é uma oferta em nível nacional e universal, ou seja, com o intuito de alcançar um grande número de professores, com objetivos práticos de fortalecer os Institutos de Formação Docente, realizar formação de docentes com competências de acordo com a disciplina/nível que leciona, realizar Formação de gestores, promover o desenvolvimento de metodologias

inovadoras no ensino de língua, Matemática, Ciências e mecanismos para assegurar a qualidade da educação. Este programa foi implementado de 2015 a 2021⁶⁷.

No Uruguai, observa-se uma tradição da formação continuada mais centralizada, em âmbito nacional, e, desde 1996, quando, por meio da resolução 6, Ata nº 25, cria-se o Centro de Capacitação e Aperfeiçoamento Docente, com a finalidade de potencializar o desenvolvimento profissional dos professores. Após passar por algumas transformações, é reestruturado e refundado como Instituto de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores (IPES), e desde 2010 está sob responsabilidade do Conselho de Formação e Educação (CFE). Atualmente, o CFE está a cargo em nível nacional de trinta e três centros de formação, distribuídos por todo país e que ofertam diferentes tipos de formação; destes, trinta e dois possuem formação para graduação (magistério, professorado, educador social, maestro de primeira infância entre outras formações para a área da educação) e um centro específico para formação permanente e de pós-graduação.

Na Lei Geral de Educação uruguiaia (2008), a FCP, aparece de forma muito geral e apenas responsabiliza as organizações de ensino superior terciário públicas pela qualificação permanente do profissional docente; o artigo 32 estabelece que os cursos de pós-graduação podem ser de especialização, de *diplomatura*, de mestrado ou de doutorado.

Em 2008, tem-se o Plano Nacional Integrado de Formação Docente Uruguio, que é desenvolvido e tem influências na proposta da Lei Geral de Educação (2008). Além disso, influenciou em outras regulamentações e ações, pois o processo do plano primeiro unificou o departamento de FCP, e transformou o Centro de Capacitação e Aperfeiçoamento Docente (CECAP) no IPES. Iniciou-se um movimento nacional para integrar as carreiras de professores de todo o país, na busca por alcançar uma coerência na formação e disciplinas gerais. Esse processo se iniciou em 2006, com a formação de comissões, formadas por centros, docentes, estudantes e técnicos, que trabalharam 2006 e 2007, culminando no Sistema Único Nacional de Formação Docente (SUNFD) (Ata nº 63 Res. nº 67/2007), “plan 2008”, como é conhecido, que começou a ser implementado em 2008 (COITINHO, 2017). O SUNFD reforça o objetivo de haver uma formação continuada de professores como um direito e que o Estado deve garantir; e um compromisso do professor, além disso, objetiva-se realizar uma proposta que avance para uma matriz crítica.

Outro ponto relevante para se considerar na trajetória da formação continuada de professores da região são os processos de institucionalização. Constata-se que a Argentina, o

⁶⁷ Disponível em: <https://mec.gov.py/cms/?ref=300604-capacitacion-de-los-educadores> Acesso em: 02 abr. 2023.

Paraguai e o Uruguai se destacam por iniciarem esses processos antecipadamente, por meio de políticas, em âmbito nacional e de forma mais centralizada, o que revela um avanço no que tange às políticas de FCP. Nesse sentido, tem-se na Argentina, desde a década dos anos de 1980, as instituições que antecederam o INFOD, como as já citadas: o INPAD, na década de 1980, e a RFFDC, na década de 1990. No Paraguai, observa-se a criação, por meio de decreto, do INAES, em 1968, e em 2001 é sancionada a Lei Nacional n° 1.692/2001, que reconhece o INAES como um Instituto Superior de Educação. No Uruguai, desde 1996, tem-se o Centro de Capacitação e Aperfeiçoamento Docente, e em 2010, é criado o Instituto de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores⁶⁸ (IPES). No Brasil, tardiamente tem-se a criação, em 2004, da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.

O caso da Argentina é o mais chamativo, pois as políticas públicas de formação continuada de professores continuam em uma trajetória de institucionalização, identificadas em políticas mais recentes, como o Plano Nacional de Educação 2016-2021 e o Plano Nacional de Formação Docente 2016-2021. Este último apresenta como objetivo “Fortalecer a institucionalização da formação continuada e sua articulação com a carreira docente” (ARGENTINA, Resolução CFE n° 286/2016), que já estão em certa medida articuladas, pois a FCP na Argentina outorga pontos na carreira do docente; entretanto, ocorre de forma diferente em cada província, provocando um desenvolvimento da carreira baseado apenas nas pontuações e em um mercado de cursos e formações.

Portanto, este trabalho buscou identificar a importância das políticas de FCP ao longo do tempo, mostrando um pouco das trajetórias formativas em cada país.

⁶⁸ Disponível em: <http://ipes.cfe.edu.uy/index.php/2016-06-01-15-56-40/resoluciones>. Acesso em: 14 out. 2019.

5.3 A última década das políticas de Formação Continuada de professores (2010-2020): análises e reflexões

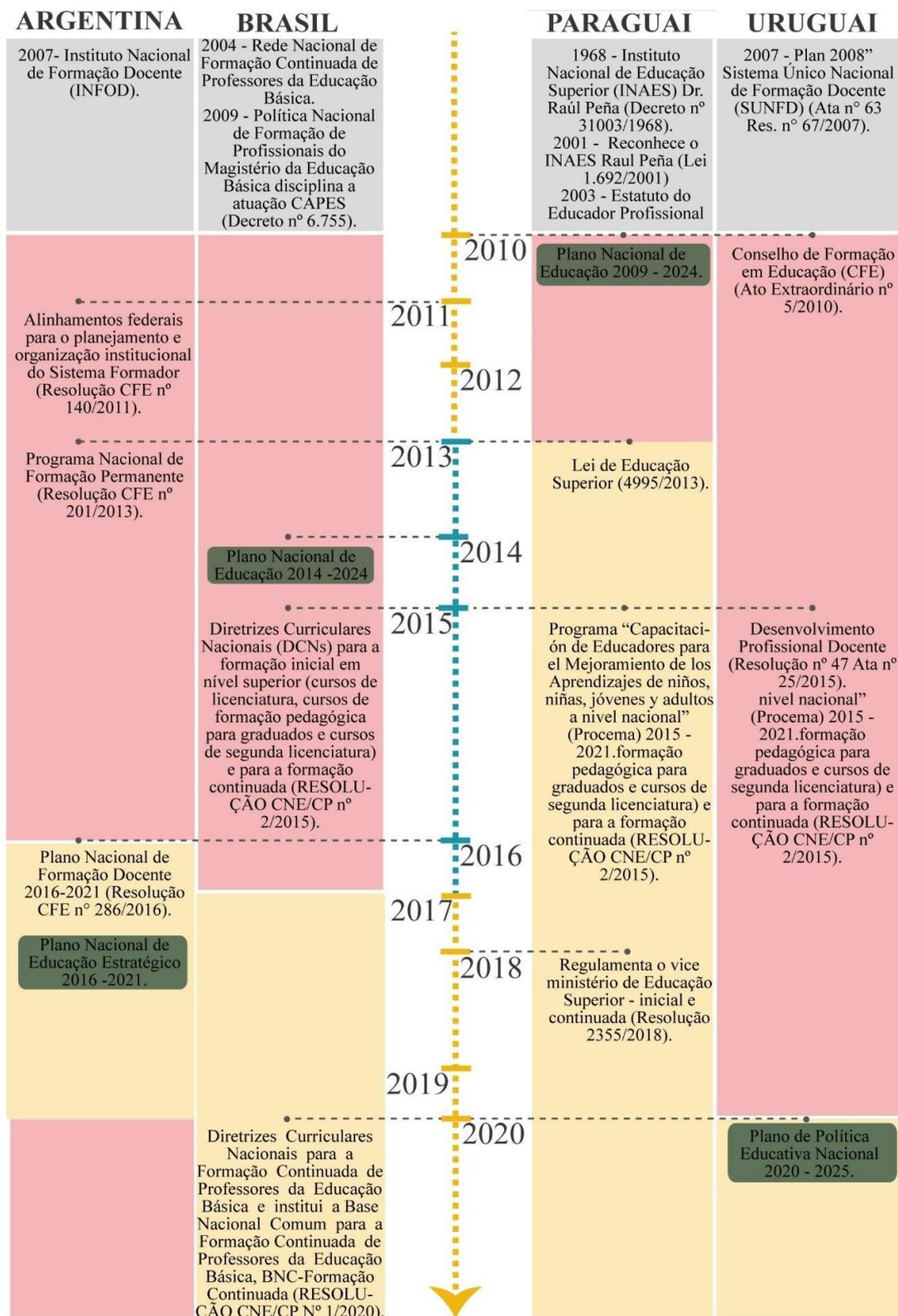
Pretende-se aprofundar a pesquisa na última década, ou seja, o período de 2010 a 2020, recorte que inclui o tempo de vigência do PASEM, que foi de 2011 a 2016, ressaltando que nessa década foi possível analisar as políticas e seus sujeitos, assim como os antecedentes e os precedentes ao período do PASEM. Foram consideradas as políticas de formação continuada dos países e suas características a partir das categorias destacadas no Quadro 4 (p.117), das ações e das orientações implementadas pelo PASEM na região.

Na trajetória da pesquisa realizada para a elaboração desta tese, pôde-se observar as políticas anteriores ao PASEM, as desenvolvidas ao longo do PASEM e as posteriores em cada país. Tal análise permitiu observar o que foi convergente, o que só foi levado a cabo posteriormente ao período do PASEM, e o que ocorreu de forma pontual, somente durante o período de vigência do programa, conforme apresentado na Parte 1.

Nesse contexto, a Formação Continuada de Professores (FCP) analisada neste estudo é aquela realizada em serviço, oportunizada aos professores com vínculo empregatício, garantida por lei, na maioria dos casos, que influenciam no emprego, na carreira, na inovação, no desenvolvimento profissional dos professores e estão impressas nas políticas públicas educacionais (OLIVEIRA-DRI, 2013). Encontraram-se nesses países algumas políticas atuais específicas de FCP, que regulamentam, na forma de diretrizes, orientações, alinhamentos, estatutos, decretos, atas, resoluções, planos nacionais, instituições, dentre outros. Portanto, foram analisados vinte e dois documentos, dos quatro países, que tratam de forma específica da formação continuada de professores nos últimos dez anos.

Salienta-se que foram destacados os documentos/políticas apresentados no quadro abaixo em função da sua relevância para as políticas de formação continuada de professores.

Quadro 5 Principais regulamentações e políticas que tratam especificamente da Formação Continuada de Professores em cada país- 2010-2020



Legenda

- Políticas nacionais de educação anteriores à 2010
- Período de gestões presidenciais com perspectivas ideológicas mais progressistas/esquerda
- Período de gestões presidenciais com perspectivas ideológicas mais centro/direita
- Referente aos Planos Nacionais de Educação de cada país
- Período do Programa de Apoio ao Setor Educacional do Mercosul (PASEM) 2012 - 2016

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos Ministérios Nacionais de Educação, estudos e documentos citados no quadro.

Esse quadro apresenta um resumo de vários pontos e conexões desta parte da pesquisa. Primeiramente, estabelece uma linha do tempo, na qual é possível visualizar as principais políticas de formação continuada de professores em cada país, na última década, com alguns destaques para as políticas anteriores ao período aqui pesquisado. A elaboração, a promulgação e a implementação de políticas públicas não é algo simples e linear, visto que as políticas são negociações construídas ao largo do tempo, com diversas influências e interesses. Em segundo lugar, destacou-se no quadro o período da Maré Rosa, ou seja, o período dos governos progressistas na América do Sul, pois nesse período foi possível identificar na região políticas que priorizaram a universalização de direitos sociais, e a colaboração entre os países com um cenário de maior apoio entre os governos da região, mesmo que não tenha sido hegemônico (PERROTA, 2013). Destaca-se nesse período uma maior confluência regional, na qual constata-se mais investimento em políticas sociais e educacionais.

Nesse cenário, é possível observar que dos vinte e dois documentos analisados, onze foram promulgados no período da Maré Rosa, principalmente na Argentina, no Brasil e no Uruguai, países que permaneceram maior tempo com os governos de espectro ideológico-político de centro-esquerda; diferentemente do Paraguai, que, desde o período da redemocratização, no início dos anos de 1990, teve um curto período de governo progressista. Torna-se importante destacar que o PASEM é negociado, desenvolvido e implementado praticamente em todo esse período, momento este que o MERCOSUL e o SEM realizaram esforços de cooperação intra-MERCOSUL, conforme relatório divulgado pelo próprio bloco (MERCOSUL, 2018), ou seja, um período que priorizou mais políticas de integração na região, permitindo um cenário mais favorável ao desenvolvimento do PASEM. Nesse sentido, é importante analisar que políticas como a do PASEM se desenvolvem com objetivos primeiros muito evidentes, ou seja, mesmo que se esteja trabalhando com temas e conteúdos de educação e de formação de professores o que o bloco econômico MERCOSUL vislumbra é uma abertura de mercado, na qual a educação ocupa um lugar importante.

O Quadro 5 tem como base regulamentações e políticas posteriores ou concomitantes às leis nacionais de educação, e regulamentações em vigência até o momento de realização da pesquisa. Observa-se que no sentido da institucionalização nacional todos os países contam ou contaram com uma instituição de formação continuada de professores: Paraguai – Instituto Nacional de Educação Superior (INAES) Dr. Raúl Peña⁶⁹, 1968; Brasil – Rede Nacional de

⁶⁹ Disponível em: <http://www.inaes.edu.py/index.php/institucion/marco-legal>. Acesso em: 14 out. 2019.

Formação Continuada de Professores da Educação Básica, 2004; Argentina – INFOD, 2007; e Uruguai - Instituto de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores (IPES)⁷⁰, 2010.

Na Argentina, o arcabouço de regulamentações apresentadas, desde o INFOD, busca o alinhamento da formação continuada na esfera nacional e a integração da formação inicial com a continuada. A resolução “Alinhamentos federais para o planejamento e organização institucional do Sistema Formador” (Resolução CFE nº 140/2011) busca estabelecer que as jurisdições gradualmente possam produzir ações e regulações para planejar e adequar as organizações formadoras aos requisitos dessa Lei, e encomenda ao INFOD a assistência técnica necessária para o desenvolvimento das ações (artigos 2º e 3º).

Desde 2013, o Programa Nacional de Formação Permanente (Resolução CFE nº 201/2013) promove de forma mais detalhada a construção de diretrizes e de ações na busca de alcançar um “Sistema Educativo Nacional com identidade federal e perspectiva latino-americana” (ARGENTINA, Resolução CFE nº 201/2013), envolvendo professores do país todo. Destaca-se a importância de a formação dos docentes ser desenvolvida ao longo da vida profissional, e os objetivos do programa são: 1- Instalar uma cultura de formação permanente baseada na avaliação participativa como instância formativa e necessária para a produção de estratégias de melhoria nas instituições educativas. 2- Fortalecer e hierarquizar a autoridade ética, política e pedagógica das escolas e dos docentes. 3- Promover o desenvolvimento profissional do coletivo de docentes e a responsabilidade destes enquanto sujeitos da política pública educativa para a melhoria do ensino e aprendizagem. Nesse trecho do programa, observou-se uma proposta de vincular/relacionar a formação de professores e o desenvolvimento profissional docente com a melhoria dos resultados educativos no país.

Na Argentina, uma ação importante, com relação à formação continuada, desenvolvida a partir do Programa Nacional de Formação Permanente, é a ação *Nuestras Escuelas*, iniciada em 2014, com objetivo de atender aos docentes de forma universal e gratuita, centrada na formação em serviço, com o *locus* na escola e com um foco especial nas capacidades de comunicação e resolução de problemas nas áreas de Língua, Matemática e Ciências Naturais, temas que vão ao encontro das disciplinas cobradas nas avaliações do PISA.

Así, el PNFP tuvo como objetivo llegar a todos los docentes del país en tres cohortes sucesivas y confrontar con una concepción individualista de la formación al propiciar espacios en las escuelas para el trabajo colaborativo, complementado con una formación individual a elección de cada docente y

⁷⁰ Disponível em: <http://ipes.cfe.edu.uy/index.php/2016-06-01-15-56-40/resoluciones>. Acesso em: 14 out. 2019.

ofrecida por la Nación, las provincias, las universidades, los gremios docentes y otras asociaciones académicas reconocidas (BIRGIN, 2018, p. 54).

Entretanto, Birgin (2018) infere que no Programa Nacional de Formação Permanente encontram-se modalidades preocupantes, nas quais destaca-se a produção de materiais orientativos por equipes especialistas com orientações detalhadas a serem seguidas pelas instâncias formativas, além das modalidades iguais para todas as escolas do território argentino. Esse material recebe críticas, pois se inscreve em um modelo tradicional e em uma dinâmica tecnocrática da formação de professores. Além disso, os pós-títulos, conhecidos por permitirem uma formação mais longa e profunda, foram substituídos por cursos de três meses na área de compreensão leitora, identidade, ciências naturais, avaliação, estratégias didáticas, função tutorial, matemática, alfabetização inicial e educacional emocional. *“Así se modifican las formas y la agenda de la formación, tanto por las nominaciones que se utilizan, por los tiempos de formación que se proponen, como por las temáticas que se excluyen y por las que se decide priorizar* (BIRGIN, 2018, p. 58).

Nesse conjunto de políticas que o governo nacional da Argentina vem implementando, encontra-se o Plano Nacional de Formação Docente 2016-2021 (Resolução CFE n° 286/2016), que é uma proposta do INFOD na busca por integrar as vinte e quatro províncias no desenvolvimento e na melhoria sistemática da formação inicial e continuada, com objetivo final de melhoria do ensino e aprendizagem dos alunos, corroborando com o Programa Nacional de Formação Permanente e com os Alinhamentos Federais para a institucionalização de um Sistema Formador. Os objetivos do plano para os quatro anos foram: 1) Garantir a quantidade necessária de docentes com a titulação requerida; 2) Melhorar a qualidade da formação docente inicial; 3) Melhorar as práticas das equipes de direção e docentes em exercício. Desses, se destaca o ponto 3, ao priorizar uma proposta para a FCP que critica políticas anteriores baseadas em cursos curtos, assistemáticos e isolados, que consideram o docente de forma individual fora do seu lugar de trabalho, e baseados na pontuação como principal motivação. Ademais, tais cursos têm pouca relação com a prática, por isso, o plano julga ter um baixo impacto na melhoria do ensino em sala de aula. Nesse cenário, o Plano, por meio do INFOD, pretendeu apoiar as províncias, para que pudessem visitar e mudar as situações formativas e de carreira dos professores, com assistência técnica do governo nacional aos governos provinciais.

No Brasil, a Rede Nacional de Formação Continuada da Educação Básica foi criada em 2004, pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC)/Secretaria de Educação Básica (SEB), sob o regime de colaboração entre o nacional e as secretarias de educação dos estados e municípios, com objetivo final de melhorar o aprendizado dos estudantes por meio da formação de

professores de (BRASIL, 2005). Assim, a Rede passa a oferecer formação continuada para os professores da Educação Básica em parcerias com Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, com os sistemas de ensino público e os IES. A Universidade Aberta do Brasil (UAB), Decreto nº 5.800/2006, foi criada sob a responsabilidade da Diretoria de Educação a Distância, ligada à CAPES, centrada na promoção da formação inicial e continuada de professores, utilizando a EAD. Em 2009, por meio do Decreto nº 6.755/2009, cria-se a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, que disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada (OLIVEIRA-DRI, 2013).

Em 2014, depois de um período de atraso, consegue-se aprovar o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, no qual a Formação Continuada aparece como estratégia em muitas metas, e ainda na meta 16 propõe:

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

Para atingir essa meta, uma das estratégias é “consolidar uma política nacional de formação de professores da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas” (PNE - BRASIL, 2014). Nesse sentido, em 2015 tem-se a Resolução nº 2/2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada, efetivando uma das estratégias da meta 16 do PNE. E buscando diretrizes que possam integrar a formação inicial e continuada, “definindo princípios, fundamentos, dinâmica formativa e procedimentos a serem observados nas políticas, na gestão e nos programas e cursos de formação, bem como no planejamento, nos processos de avaliação e de regulação das instituições de educação que as ofertam” (artigo 1º). No artigo 16, conceitua-se a FCP:

Art. 16. A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a

prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente.

Parágrafo único. A formação continuada decorre de uma concepção de desenvolvimento profissional dos profissionais do magistério [...] (BRASIL, 2015, Art. 16).

As diretrizes têm o papel de orientar a formação inicial e a continuada, e colaborar com o desenvolvimento profissional dos professores; nesse sentido:

[...] a FCP poderia contribuir para a educação que tem o caráter de se vincular à vida, na consecução dos objetivos de uma sociedade menos excludente, mais humana, naquilo que se estabelecem como relações entre os indivíduos. Na questão da escola, a FCP poderia contribuir para a unidade entre teoria e prática (FREITAS, 2014, p. 438), na continuidade de ações. A partir dos estudos realizados, durante a nossa trajetória profissional e de pesquisador (MORETO, 2008 e 2009), podemos defender uma FCP que: a) não dicotomiza com a formação inicial; b) se organiza num *continuum* de ações; c) ora é proposta pelas instituições, ora é empreendida pelo próprio profissional; d) compõem-se das questões de organização do trabalho (jornada, carreira, salário e condições de trabalho); e) fundamentalmente agregue o estatuto da profissão; e f) não é a solução para melhorar a qualidade da escola (MORETO, 2018, p. 42).

O Brasil viveu algumas transformações que influenciaram as políticas de Formação Continuada de professores. Como já mencionado, em 2016, o Brasil passa por uma guinada política, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). A partir desse momento, o país trilhou um caminho reacionário e de retrocessos na esfera social e educativa, principalmente com o governo de Jair Bolsonaro (2018-2022). Na Educação, tem-se em 2017 a promulgação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), sob várias críticas e a principal é por ser um documento que tem como base o desenvolvimento das competências, que prioriza a formação técnica para o trabalho em detrimento de uma formação mais integral e reflexiva. Também é criticada por não priorizar o ensino das Artes, da Sociologia e da Filosofia no Ensino Médio; por suprimir as questões de gênero e de diversidade sexual; por antecipar o limite de idade para o processo de alfabetização ser concluído; ser apoiada por movimentos empresariais e grupos conservadores, dentre outras críticas (FREITAS, 2014; COSTA; MATTOS; CAETANO, 2021; FILIPE; SILVA; COSTA, 2021).

Tal contexto impulsionou as mudanças recentes na formação de professores que suprimiu a anterior Resolução nº 2/2015, que definia as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada e promulgou a BNC da formação inicial - Resolução CNE/CP Nº 2 de 2019 e a BNC da formação continuada – Resolução CNE/CP Nº 1 de 2020 em meio à

ascensão de políticos de ultradireita, conservadores e autoritários, como é o caso do presidente da época, Jair Bolsonaro (2018-2022). As novas BNCs de formação de professores têm como justificativa a busca pela qualidade na formação de professores (Inicial e Continuada), que se torna um meio para alcançar uma suposta qualidade da educação, atendendo aos objetivos de aprendizagem da BNCC (2017) da Educação Básica (instituída pelas Resoluções CNE/CP nº 02/2017 e CNE/CP nº 04/2018) e aos resultados das avaliações externas de larga escala em âmbito nacional e internacional.

Outra mudança com relação à normativa anterior, a Resolução CNE/CP nº 2, de 1/07/2015, foi a implementação de um processo formativo baseado na pedagogia das competências, com três competências principais: 1) conhecimento profissional - com foco no conteúdo a ser ensinado pelo professor; 2) prática profissional – valorização da prática em detrimento ao conhecimento teórico e reflexivo; e 3) engajamento profissional: focada na responsabilização do professor pelos resultados de aprendizagem dos estudantes. Nessa concepção, as novas resoluções para a formação de professores se relacionam diretamente com o “saber fazer”. Corroborando com as autoras Costa, Mattos e Caetano (2021) pode-se afirmar que essa concepção de formação está articulada às exigências de organismos financeiros multilaterais e às novas configurações do mundo globalizado (ANTUNES, 2018).

No Paraguai, além da regulamentação estabelecida pela Lei Geral de Educação e do papel importante do INAES Dr. Raul Peña, conforme já apresentado, o Estatuto do Educador Profissional (Decreto nº 468/2003) também regulamenta a FCP da seguinte forma:

**CAPÍTULO II - DE LA CARRERA DEL EDUCADOR
SECCIÓN A - DE LA FORMACIÓN CONTINUA**

Art. 3º.- La formación continua de los educadores comprende la formación docente inicial y la formación docente en servicio. Podrá ser realizada por los institutos de formación docente, institutos superiores y universidades.

Art. 4º. [...] La formación docente continua en servicio es la que se realiza con los docentes que están en ejercicio de la docencia (PARAGUAI, 2003, Art. 3º).

É relevante destacar que no caso paraguaio, a FCP está regulamentada de forma mais detalhada no âmbito do Estatuto e da Carreira Docente, verificando-se uma vinculação estreita entre formação continuada e carreira, e não existe uma normativa geral, apenas recomendações do Ministério de Educação no âmbito das modalidades e temas. Entretanto, o que mais chama atenção no caso paraguaio, destoando dos outros países estudados, é o fato de que a educação superior, universitária e não universitária, é paga, seja em instituições públicas ou privadas.

Tanto na Argentina, no Brasil e no Uruguai a educação superior em instituições públicas é gratuita.

Nesse contexto, o Paraguai apresenta um número muito maior de instituições privadas: São sete universidades públicas e trinta e oito privadas; Institutos Superiores de Educação são sete públicos e vinte e três privados; Institutos de formação profissional de terceiro nível, onde estão os institutos de formação docente são quarenta e um públicos e cinquenta e nove privados, o pagamento de taxas e valores é variado, conforme cada instituição.

Uma política paraguaia que chama muito a atenção é o Programa de Capacitação dos Educadores para o Melhoramento das Aprendizagens das crianças, jovens e adultos, de âmbito nacional (PROCEMA), vigente de 2015 a 2021. O PROCEMA está baseado no Plano Nacional de Educação 2009-2024 e na Agenda Educativa 2013-2018, sendo de alcance nacional. À semelhança do que se pode observar no caso do PASEM é que a formação continuada de professores nesse programa é usada como meio para melhorar os resultados de aprendizagem dos estudantes do sistema educativo paraguaio, enfatizando também nas instituições formadoras de docentes, na busca de desenvolver processos de avaliação de desempenho dos educadores e das instituições.

Outro eixo do PROCEMA que chama atenção em função de ter uma proposta semelhante a um dos temas do PASEM é a preocupação com os gestores, casando propostas formativas para os docentes e para os gestores de diferentes níveis de gestão educativa. Tudo financiado pelo Fundo para a Excelência da Educação e da Investigação (FEEi), regulamentado pela Lei N° 4758/2012, que pertence a um Fundo maior, o Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE), criado a partir de um acordo entre Paraguai e Brasil com relação a valores do Tratado de Itaipu⁷¹. Neste contexto observa-se uma influência do regional no nacional, em diferentes nuances; primeiro, com relação à origem do financiamento oriundo de um acordo birregional entre o Paraguai e o Brasil; segundo o PROCEMA se desenvolve com objetivos que confluem com objetivos regionais, como é o caso da formação continuada das equipes gestoras das escolas.

Esta política destoa, pois é uma oferta no âmbito nacional e universal, ou seja, com o intuito de alcançar muitos professores, com objetivos práticos de fortalecer os Institutos de Formação Docente, realizar formação de docentes com competências de acordo com a disciplina/nível em que leciona, realizar Formação de gestores, promover o desenvolvimento

⁷¹ Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1550/ley-n-3923-aprueba-el-acuerdo-por-notas-reversales-entre-la-republica-del-paraguay-y-la-republica-federativa-del-brasil-relativo-al-valor-establecido-en-el-numeral-iii8-del-anexo-c-del-tratado-de-itaipu> Acesso em: 10 dez.2022.

de metodologias inovadoras no ensino de língua, Matemática e Vivências e mecanismos para melhorar a qualidade da educação.

O Paraguai ainda conta com mais duas normativas que trazem em seu bojo aspectos relacionados com a formação continuada dos professores. São a Lei de Educação Superior (4995/2013) e a Resolução que regulamenta o vice-ministério de Educação Superior - inicial e continuada (Resolução 2355/2018). A Lei da Educação superior (2013) regulamenta as instituições de formação docente, enquanto a resolução 2355/2018 discrimina a formação docente e em que lugar ela entra no organograma do Ministério de Educação paraguaio. Nesta resolução encontra-se a Direção Geral de Formação Profissional do Educador que tem como objetivo formular política para a formação, especialização, atualização e aperfeiçoamento do educador de todos os níveis e modalidades do sistema educativo nacional, com destaque para um departamento de formação em serviço.

No Uruguai, o Plano Nacional Integrado de Formação Docente-2008 tem influências na proposta da Lei Geral de Educação (2008), além de outras regulamentações e ações, pois o processo do plano primeiro unificou o departamento de FCP e transformou o Centro de Capacitação e Aperfeiçoamento Docente em o que hoje é o IPES. E iniciou-se um movimento nacional para integrar as carreiras de professores de todo país, na busca por alcançar uma coerência na formação e nas disciplinas gerais. Esse processo se iniciou em 2006, com comissões formadas por centros, docentes, estudantes e técnicos, que trabalharam em 2006 e 2007, culminando no Sistema Único Nacional de Formação Docente (SUNFD) (Ata nº 63 Res. nº 67/2007), “*plan 2008*”, como é conhecido, pois começou a ser implementado em 2008 (COITINHO, 2017).

O SUNFD organiza a FCP em dois níveis, 1) pós-graduação em educação e 2) os cursos de Formação Permanente para Docentes da Administração Nacional de Educação Pública (ANEP), que são mais flexíveis e diversificados. No bojo desse Sistema também se ressalta o processo de departamentalização da formação docente, no qual a proposta é a criação de departamentos acadêmicos, com as funções de docência, de investigação e de extensão por áreas de conhecimento, que se fundamenta na:

[...] estructura por Departamentos permitirá un apoyo más orgánico y estructurado a los estudiantes y el progresivo trabajo conjunto de docentes y estudiantes en tareas de producción e investigación. 4. El Departamento permitirá la investigación, el análisis y la divulgación del conocimiento sin descuidar el hecho de que se trata de un conocimiento a enseñar y por lo tanto habrá un énfasis importante en la didáctica específica, 5. “... el Departamento será un referente para

las salas y dará coherencia interna a la acción docente. 6. Tendrá a su cargo los vínculos interinstitucionales e interdepartamentales (URUGUAY, SUNFD, 2007, p.77).

É preciso reconhecer esse processo, pois foi parte da transformação institucional que o SUNFD estava projetando para alcançar uma formação docente universitária, e impulsionar a docência, a investigação e a extensão (COITINHO, 2017).

Ainda no âmbito da Lei Geral de Educação e do Plano 2008, cria-se o Conselho de Formação em Educação (CFE) (Ato Extraordinário nº 5/2010), que funcionará como um órgão desconcentrado e transitório, cuja competência é a formação dos profissionais da educação até o cumprimento do Instituto Universitário de Educação (Res. nº 12/2010,) e tem sob sua responsabilidade, desde 2010, o IPES. O CFE e os departamentos acadêmicos foram criados para possibilitar um caminho até a “universitarização” da formação docente inicial e continuada no Uruguai (COITINHO, 2017).

Em 2015, o CFE aprova o Documento de referência para o Desenvolvimento Profissional Docente (Res. nº 47 Ata nº 25/2015), que reconhece as ações do CFE, do IPES e assume que o Desenvolvimento Profissional Docente integra a formação inicial e a continuada, reconhecendo o direito à educação e a responsabilidade do Estado em oferecer formação continuada, para que o docente possa construir novos conhecimentos e se apropriar de ferramentas que permitam o desempenho da qualidade na sua profissão. Além de avançar na transição para uma formação universitária da formação docente. De forma geral, o documento corrobora com os documentos anteriores citados, reforçando essa transição da formação docente inicial e continuada para as universidades. Entretanto, o documento tem como título Desenvolvimento Profissional Docente, mas irá tratar quase que especificamente de formação docente, restringindo outros aspectos do conceito de Desenvolvimento Profissional Docente.

Conforme Imbernón e Herrera (2013), não identificar diferenças entre a FCP e o desenvolvimento profissional docente reduziria este a um aspecto muito restrito, visto que a formação seria o único caminho para o desenvolvimento profissional docente. Entretanto, o desenvolvimento profissional pode ser tudo que a formação docente abarca e mais outros aspectos relacionados ao emprego, à carreira, aos salários, ao clima e à organização das escolas, ou seja, à estrutura institucional e à Formação Inicial e Continuada.

Analisando de forma geral, a FCP e a carreira docente, no que concerne ao desenvolvimento profissional nos países membros do MERCOSUL, observa-se que a temática e os aspectos do conceito vêm crescendo nas últimas décadas no âmbito das políticas educacionais, em sua grande maioria vinculando a FCP com a carreira, principalmente no que

se refere às políticas de pontuação para promoção e mobilidade na carreira. Nesse sentido, observou-se que convivem as mais diferentes ofertas de cursos de pós-graduação e cursos nas modalidades presenciais, semipresenciais e virtuais. As políticas identificadas na região, muitas vezes, não consideram outras questões para o desenvolvimento profissional, como a estrutura escolar, os salários e as carreiras, que podem ser mais interessantes e não apenas estarem vinculadas à pontuação por tempo de serviço e por formação realizada. Além disso, cada vez mais surgem na região políticas com princípios individualistas, competitivos, meritocráticos, com base nas avaliações dos estudantes (internas e externas) e na responsabilização dos professores, sempre unilaterais e descontextualizadas; como exemplo, as influências do PISA e do TALIS.

Também vale relembrar que no âmbito da pesquisa realizada, o tema desenvolvimento profissional docente está em um dos objetivos do PASEM, no sentido de propor ações visando contribuir para a melhoria da formação docente (Inicial e Continuada), promovendo orientações no âmbito do desenho e da gestão das políticas públicas para a “formação e o desenvolvimento profissional docente”. Entretanto, o que se pode observar no PASEM, conforme análise apresentada na primeira parte da tese, foi uma redução do que se entende por desenvolvimento profissional docente, limitando-o às ações de formação continuada.

Portanto, este capítulo buscou apresentar as principais e mais recentes políticas educacionais de Formação Continuada de professores da última década na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai. Tal cenário serviu de base para que no próximo capítulo se possa identificar as intersecções entre tais políticas e o que foi desenvolvido ao longo do PASEM na região do MERCOSUL.

Capítulo 6 Intersecções entre o PASEM e as Políticas de Formação Continuada de Professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

O objetivo deste capítulo é estabelecer uma relação direta entre os resultados da pesquisa analisados na Parte 1 da tese e os que já foram apresentados nesta segunda parte. Dessa forma, realizou-se uma comparação entre os dados analisados, no âmbito da implementação e da vigência do PASEM, com as políticas nacionais de formação continuada de professores da Educação Básica levadas a cabo por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai durante a década de 2010 – 2020. A partir de uma exaustiva análise acerca dos dados coletados do PASEM foi possível identificar os principais temas e ações desenvolvidas no âmbito do programa, e que se transformaram em categorias utilizadas para analisar as políticas nacionais de Formação Continuada de Professores. Vale destacar que muitas destas categorias não estão presentes nas políticas nacionais dos países, conforme poderá ser observado e aprofundado adiante, marcando um contexto muito discrepante no que tange às políticas nacionais de formação docente e uma possível tentativa de padronização de tais políticas na região.

Buscou-se identificar as influências e as possíveis reconfigurações do PASEM e das suas ações nos vinte e dois documentos nacionais analisados e nas seis entrevistas realizadas. Os documentos dos quatro países analisados constam no quadro a seguir:

Quadro 6 Lista de documentos analisados nos países por ordem cronológica

1	Argentina - INFOD – 2007
2	Argentina - Alinhamentos Federais para o planejamento e organização do Sistema Formador – 2011
3	Argentina - Programa Nacional Formação Permanente – 2013
4	Argentina - Plano Nacional de Formação Docente - 2016-2021
5	Argentina - Plano Nacional de Educação Estratégico - 2016-2021
6	Brasil - Rede nacional de formação continuada de professores - 2004-2006
7	Brasil - Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada – 2009
8	Brasil - Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada – 2015
9	Brasil - Plano Nacional de Educação - 2014 – 2024
10	Brasil - BNCC formação continuada – 2020
11	Paraguai - Instituto Nacional de Educação Superior (INAES) Dr. Raul Peña – 1968
12	Paraguai - Lei que reconhece o INAES Raul Peña – 2001
13	Paraguai - Estatuto do Educador – 2003

14	Paraguai - Plano Educacional - 2009 – 2024
15	Paraguai - Lei Educação Superior – 2013
16	Paraguai - Página eletrônica do Ministério da Educação - PROCEMA Geral - 2015 - 2021
17	Paraguai - Resolução que aprova a ampliação do tempo do PROCEMA – 2019
18	Paraguai - Regulamenta o vice ministério de Educação Superior - inicial e continuada – 2018
19	Uruguai - "Plan 2008" Sistema Único Nacional de Formação Docente (SUNFD) - 2007
20	Uruguai - Conselho de Formação em Educação (CFE) – 2010
21	Uruguai - Desenvolvimento Profissional Docente – 2015
22	Uruguai - Plano de Política Educativa Nacional - 2020-2025

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações dos Ministérios Nacionais de Educação, estudos e documentos citados no quadro.

De forma metodológica, recorreu-se às ações, aos temas, às diretrizes e às orientações do PASEM mais abrangentes e destacadas na Parte 1 da pesquisa, observando qual a coocorrência nos documentos/políticas apresentados no quadro anterior. Destaca-se que o processo de codificação realizado em tais documentos partiu de um processo de saturação e codificação dos temas/códigos que mais tiveram destaque na análise do PASEM, usando o *software* de análise ATLAS.ti. Foram selecionados treze temas que foram recorrentes e estavam de acordo com os objetivos desta parte da pesquisa, conforme quadro 4, apresentado na página 116.

Portanto, apresentar-se-ão as análises e os resultados comparados desse processo de aprofundamento das políticas nacionais de Formação Continuada de professores de cada país, buscando identificar a existência de processos de recontextualização das principais orientações, diretrizes e temas do PASEM.

6.1 Os desdobramentos do PASEM nos países

Como mencionado na primeira parte desta tese, as negociações para a implementação do PASEM não foram simples, visto que, conforme entrevista realizada com o professor Luís Garibaldi (2018)⁷², representante do Uruguai no SEM (no período de 2005 a 2015), houve um processo de negociação e implementação longo, no qual foi possível identificar muitas idas e vindas até chegar no que foi o PASEM. Além disso, as entrevistas com os gestores das políticas de formação continuada de professores e com a gestora do PASEM possibilitaram uma análise de como foram os desdobramentos do PASEM nos países.

Para analisarmos as categorias citadas anteriormente faz-se necessário refletir a respeito de tais processos que possibilitaram a entrada do PASEM em cada um dos países aqui pesquisados, uma vez que os contextos históricos, as situações político-institucionais e as condições financeiras do país irão dar o “tom” de como este recebe e implementa o programa. Como exemplo, pode-se citar a situação do Paraguai e do Brasil, que, ao longo da vigência do PASEM, tiveram seus presidentes destituídos dos cargos em função de um Golpe de Estado, que gerou o *impeachment* do ex-presidente Fernando Lugo, em 2012, e da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, respectivamente.

A Argentina é um país importante no desenvolvimento do PASEM, pois, além de assumir a execução e a coordenação do projeto (que ficou sob a responsabilidade do Ministério de Educação da Argentina), este país possui uma trajetória extensa, a maior entre os países pesquisados, de políticas institucionalizadas para a formação de professores inicial e continuada, como pode ser corroborado nesta pesquisa. Além disso, o país estava em um período de políticas mais progressistas e pró-regionalização, advindo desde 2003, com a eleição do presidente Nestor Kirchner. Nesse contexto, observa-se um protagonismo da Argentina em diversas ações do PASEM: primeiro, por ser o país responsável pelo programa e por ter estudiosos e técnicos argentinos atuando na gestão, e a maioria dos estudos publicados conta com a presença de pesquisadores argentinos; a maioria das reuniões do comitê do PASEM ocorreu em Buenos Aires/Argentina; e, dos seis seminários regionais realizados, a metade ocorreu na Argentina.

Conforme entrevista com a professora Paula Pogr  (2018), que foi a diretora do PASEM durante toda a vigência, no caso da Argentina, o programa recebeu muito apoio institucional,

⁷² Professor de língua e de forma o docente. Integrou o Setor Educativo do MERCOSUL (SEM) de 2005 a 2015 representando o Uruguai e no mesmo período foi Diretor de Educa o do Ministério de Educa o e Cultura do Uruguai. Atualmente,   conselheiro da Administra o Nacional de Educa o Pública (ANEP) no Uruguai

juntamente com o ponto focal do PASEM nesse país e das instituições de formação docente de cada província. Entretanto, não se pode garantir que todas as instituições de formação docente da Argentina souberam ou experimentaram as ações do programa. Ademais, ao longo dos seminários regionais desenvolvidos pelo PASEM, as políticas de formação continuada de professores da Argentina receberam destaque, como foi o caso do Programa Nacional de Formação Permanente (Resolução CFE nº 201/2013), que foi considerado uma boa prática a ser repensada no âmbito regional (POGRÉ; KORT, 2015).

No Brasil ocorreu uma realidade diferente da Argentina, por alguns motivos, como a questão de ser um país com uma grande extensão territorial e populacional, o que torna muito difícil uma iniciativa externa como a do PASEM se tornar universal e massificada. Apesar dos esforços e investimentos do PASEM, este foi um programa pouco conhecido, e atingiu um número pequeno de docentes. Para que se possa ter uma referência, o Brasil conta com aproximadamente três milhões de professores⁷³, e teve uma participação de noventa e quatro docentes apenas do total de trezentos e quarenta e nove participantes da ação de estágios do PASEM, as *Pasantías*, ou seja, um número pequeno. Mesmo que tais docentes realizem ações de compartilhamento e multiplicação das experiências e aprendizados realizados nos estágios, ainda são ações muito ínfimas do ponto de vista das políticas públicas nacionais e regionais. A professora Paula Pogré (2018), diretora do PASEM, relatou que o Brasil ponderou se deveria entrar ou não no PASEM, visto que teria um impacto pequeno.

Outro ponto com relação ao Brasil é o idioma; apesar de o MERCOSUL ter duas línguas oficiais, o Brasil é o único de língua portuguesa, com uma predominância do espanhol na região. Apesar dos entrevistados que participaram das ações do PASEM relatarem que inicialmente havia uma maior dificuldade de comunicação, mas que depois o processo ocorreu mais facilmente, e a despeito de o português e o espanhol serem línguas com algumas semelhanças, por terem uma base latinas, elas não são línguas iguais e possuem muitas diferenças, possíveis de vários equívocos de compreensão e comunicação.

⁷³Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del MERCOSUR – 2012. Sector Educativo del MERCOSUR (SEM); Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo (SIC); Grupo Gestor del Proyecto (GGP). Disponível em: <http://edu.mercosur.int/es-ES/estadisticas/finish/1328-indicadores-educacionais-mercosur/822-indicadores-educacionais-mercosur-2012.html>. Acesso em: 8 out. 2019. **Nota:** No Brasil pessoal docente corresponde a funções docentes.

No MERCOSUL, a gente tem que falar de duas línguas, por exemplo, Brasil fala português e os demais países falam o espanhol. Essa é a orientação [*]. Eu, por exemplo, não domino o espanhol profundamente: eu faloportunhol e leio e entendo muito bem o espanhol, mas eu não tenho a desenvoltura na fala. [Assim é também] em outras línguas. Em inglês é do mesmo jeito, que você tem que falar. O *speaking* sempre é mais difícil. Mas isso nunca foi um problema nem para a comissão e nem no âmbito da *pasantía*. Nunca, em nenhuma das *pasantías*, houve tradução e o esforço muito grande dos participantes de entender – inclusive isso dá uma certa desenvoltura no ouvido da sala mesmo (PESSOA, 2018).

Com relação aos aspectos culturais, outro ponto que chamou atenção no Brasil, durante as entrevistas com os professores brasileiros que participaram das ações do PASEM, foi um estranhamento e um desconhecimento da própria cultura brasileira, ou seja, quando a ação era no Brasil e os professores viajavam dentro do próprio país surgia esse estranhamento cultural. Uma professora relatou que, ao realizar o estágio na cidade de Pelotas-RS, conheceu uma escola brasileira incomum para ela, as escolas de fronteira; achou a cidade muito diferente, a maneira como está organizado o Instituto de Formação Docente e os aspectos mais culturais da região, como a alimentação, a história e outros.

Outro ponto é a organização institucional da Educação Superior no Brasil, muito diferente da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, como já apresentado no capítulo 2 desta tese, pois esses países têm uma história de realização da formação de professores em instituições específicas de formação docente (superior ou não superior). Já o Brasil percorreu uma trajetória distinta, na qual a diferença está associada às características da instituição, ou seja, há universidades, faculdades e outras instituições, mas o diploma tem a mesma equivalência. Tais diferenças impactam no percurso formativo dos docentes da região, visto que no Brasil o professor formado em qualquer uma dessas instituições pode seguir uma carreira acadêmica (doutorado e/ou mestrado), diferentemente do que acontece na Argentina, Paraguai e Uruguai.

No caso do Brasil, os desdobramentos do PASEM tiveram efeitos pequenos, no âmbito nacional para as políticas de formação continuada de professores e na vida dos docentes, sobretudo daqueles que não estão nas regiões de fronteiras. Desde um ponto de vista mais macro para a educação no Brasil e para o processo de regionalização educativa do MERCOSUL, o período do PASEM vai ao encontro de um período fértil e decisivo no país, no qual este torna-se um protagonista na região, devido a um crescimento econômico dentro do MERCOSUL e internacionalmente, formando parte de outros blocos no âmbito global como os BRICS⁷⁴. Nesse

⁷⁴ Os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (em inglês *South Africa*) iniciaram cúpulas anuais em 2009, é um agrupamento de países de mercado emergente em relação ao seu desenvolvimento econômico.

período, o Brasil implementou várias políticas de regionalização educativa, dentre elas pode-se destacar as políticas de acreditação (LDB – 1996, Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos (REVALIDA) -2011 e a Plataforma Carolina Bori - 2016), políticas nada simples devido ao modelo de Educação Superior Brasileiro. Implementou políticas de mobilidade estudantil (Programa Binacional Centros Associados de Pós-graduação Brasil-Argentina (PBCAPB) - 2002 e o Plano Nacional de Educação 2014-2024). Além dessas, também criou a Universidade Brasileira Federal de Integração Latino-Americana (UNILA) – 2010, que colocou a Educação como fator importante para a integração na região. Portanto, esse foi um período de relevância do Brasil na região, e o PASEM pertence a esse momento mais ativo de políticas regionais de educação (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021).

No Paraguai, o PASEM encontrou um contexto mais complexo e mais difícil devido às instabilidades políticas e financeiras desse país. Logo no primeiro ano de vigência do PASEM, o Paraguai teve seu presidente, Fernando Lugo, destituído do cargo, o que gerou seu *impeachment* em 2012. Tal situação resultou na suspensão do Paraguai no MERCOSUL, justificada por ter ferido a cláusula democrática assinada pelos países no Protocolo de Montevideú.

De junho de 2012 a abril de 2013, o Paraguai ficou suspenso do MERCOSUL e das atividades do PASEM. Tal suspensão afetou a participação do país, principalmente no início do programa, visto que com a análise documental das atas do PASEM, observou-se que o Paraguai só retorna às reuniões com direito a voto (em alguns momentos participou como observador) do Grupo de Trabalho Ad Hoc e do Comitê Diretor em março de 2014, ou seja, praticamente não houve participação do Paraguai nos dois primeiros anos do PASEM, o que fica evidente quando se analisam as ações do programa, nas quais observa-se a baixa participação do Paraguai que, desde sempre, apresentou maiores dificuldades financeiras e estruturais. O país só participou das atividades de *Pasantías* em 2015, com três projetos e sessenta participantes. Dos seis Encontros e seminários desenvolvidos pelo PASEM, nenhum foi sediado pelo Paraguai, enquanto todos os outros países sediaram algum desses eventos. A diretora do PASEM, Paula Pogré (2018), relatou uma dificuldade em incorporar pesquisadores paraguaios na organização dos estudos e das publicações, que contavam com equipes de trabalho compostas por pesquisadores de todos os países. Constatou-se uma grande rotatividade de profissionais que atuaram no SEM, o que pode ter dificultado os processos de continuidade das ações do programa.

Mesmo diante deste cenário de fragilidades e de ausência no desenvolvimento e na participação do Paraguai no PASEM, encontrou-se ao longo das análises dos materiais, dos registros e das entrevistas uma valorização desse espaço incluindo relatos de que as experiências haviam colaborado para que o país repensasse suas políticas de formação docente (Seminário regional do PASEM – março de 2015).

Y en Paraguay por las discontinuidades, se diría que las instituciones más instaladas, más renombradas de formación docente son las que participaron más activamente. Las más pequeñas, las más alejadas tuvieron la participación más puntual no. Esa institución, aquella institución que participo de las pasantías o que participo de los encuentros de experiencias innovadoras y a partir de esto hizo un proyecto compartido con otra institución. Pero no tuvo el mismo peso sin dudas y uno dice el impacto masivo como es en Uruguay (POGRÉ, 2018).

Tal relato permitiu identificar essa valorização, pois, além da participação, houve uma preocupação com o compartilhamento e a multiplicação das ações levadas a cabo nas ações das *Pasantías* e das experiências inovadoras.

Bueno, allí yo podría decir pero con mis limitaciones de que he participado, acompañando algunos docentes, de formación docente de Paraguay en Brasil y además de conocer las experiencias en educación indígena, en educación intercultural indígena y lo que tiene que ver con esto del intercambio de metodologías, de materiales bibliográficos, de la formación docente, etc; creo que esa experiencia es interesante, principalmente por el enfoque de la internacionalización de la formación docente, verdad. Nuestros...especialmente en la región, nuestros problemas son comunes, no nos va bien en general en educación, en los resultados de las evaluaciones internacionales en las que participamos, es decir, tenemos problemas similares con Argentina, Brasil y Uruguay, verdad (OJEDA, 2021).

No caso do Uruguai, pode-se asseverar que, entre os quatro países, foi o que mais aproveitou as ações do PASEM, e valeu-se das experiências com o programa para impulsionar um debate a respeito da formação docente. Todas as trinta e três instituições de formação docente (inicial e continuada) do país, que estão sob a responsabilidade do Conselho de Formação e Educação (CFE), de alguma forma participaram das ações do PASEM, seja na ação de criação de redes, seja participando da ação de *Pasantías*, mobilizando os docentes ou recebendo docentes de outras instituições uruguaias e dos outros países:

[...] en el caso de Uruguay en particular el PASEM fue un impulso fundamental, pensar que Uruguay tiene 33 instituciones de formación docente en total; por lo cual podríamos decir que en Uruguay el PASEM influyó en cada uno de los institutos y en cada uno de los formadores del Uruguay porque todos participaron de una manera u otra en distintas actividades [...] (GARIBALDI, 2018).

Dessa forma, identificou-se que o PASEM foi um programa importante que gerou um espaço de encontro, de intercâmbio e de abertura aos outros países. Uruguai se sentiu mais fortalecido na Comissão de Área de Formação Docente (CAFD) do SEM com os debates e os espaços proporcionados pela implementação do PASEM. Outros aspectos enumerados na entrevista com Garibaldi (2018) estão relacionados com o tamanho do país, sendo o Uruguai muito menor do que o Brasil e a Argentina, e o modelo de gestão governamental, mais centralizada; esses dois fatores somados poderiam ter sido facilitadores de como ocorreu os desdobramentos do PASEM no Uruguai. Outros aspectos foram fundamentais para o efetivo desenvolvimento do PASEM nesse país, como o envolvimento e o acordo das autoridades educativas nacionais responsáveis pela formação docente, impulsionando tal política.

Outro fator é que o PASEM encontrou o Uruguai em um processo que estava em desenvolvimento e debate desde 2008, com mudanças nas políticas nacionais de formação docente, que buscavam um caráter mais universitário. Uruguai, Argentina e Paraguai possuem uma tradição de formação inicial de professores ocorrendo em institutos específicos de formação de professores que não titulam como universitários. No caso do Uruguai, a legislação, a partir de 2010, coloca a formação docente como universitária, e prevê a criação de uma instituição universitária para esse tipo de formação (Res. nº 12/2010). O PASEM pode ter corroborado com tal processo, como relatado em entrevista realizada com Luis Garibaldi (2018), que integrou o Setor Educativo do MERCOSUL (SEM) de 2005 a 2015, representando o Uruguai:

[...] Lo segundo, es que nosotros estamos en un proceso en el Uruguay ya desde el 2008 en adelante, de una transformación de la formación docente con un carácter universitario; en Uruguay la formación no universitaria, sin embargo la Pero el proceso de transformación, antes era una dirección independiente en una administración nacional, después se transformó en un concejo con mayores niveles de independencia o autonomía para la toma de decisiones y la idea es ir avanzando hacia lo universitario, no solo lo formal si no también en lo sustancial, entonces en ese marco el relacionamiento de las instituciones con otras instituciones que estuvieran desarrollando la formación docente en la región y fundamentalmente con carácter universitario, constituye una ayuda para ese proceso (GARIBALDI, 2018).

Foi possível observar uma valoração e um destaque de como o Uruguai conduziu o PASEM, tanto por parte do próprio país, que juntou esses fatores destacados anteriormente, como por parte dos outros países, que sempre colocaram o caso do Uruguai em destaque no âmbito do PASEM, principalmente quando comparado com outros países. Em entrevista com os representantes do Ministério da Educação do Paraguai, estes nomearam políticas do Uruguai que lhes interessava conhecer melhor e entender seus resultados. Além disso, o Uruguai, mesmo após o fim do programa, continuou promovendo, de forma própria, outros projetos de mobilidade para os docentes, tanto internamente como com outros países da região, uma forma de dar continuidade ao que foi promovido pelo PASEM.

Portanto, observou-se que a entrada e os desdobramentos do PASEM em cada país ocorreram de formas diferentes, sobretudo em função do contexto e da idiosincrasia de cada país. Pode-se destacar nesse contexto desafios relacionados com os aspectos sociais, financeiros, político-institucionais e burocrático-institucionais pertinentes aos processos de internacionalização no interior de cada país, expondo uma robusta heterogeneidade na região.

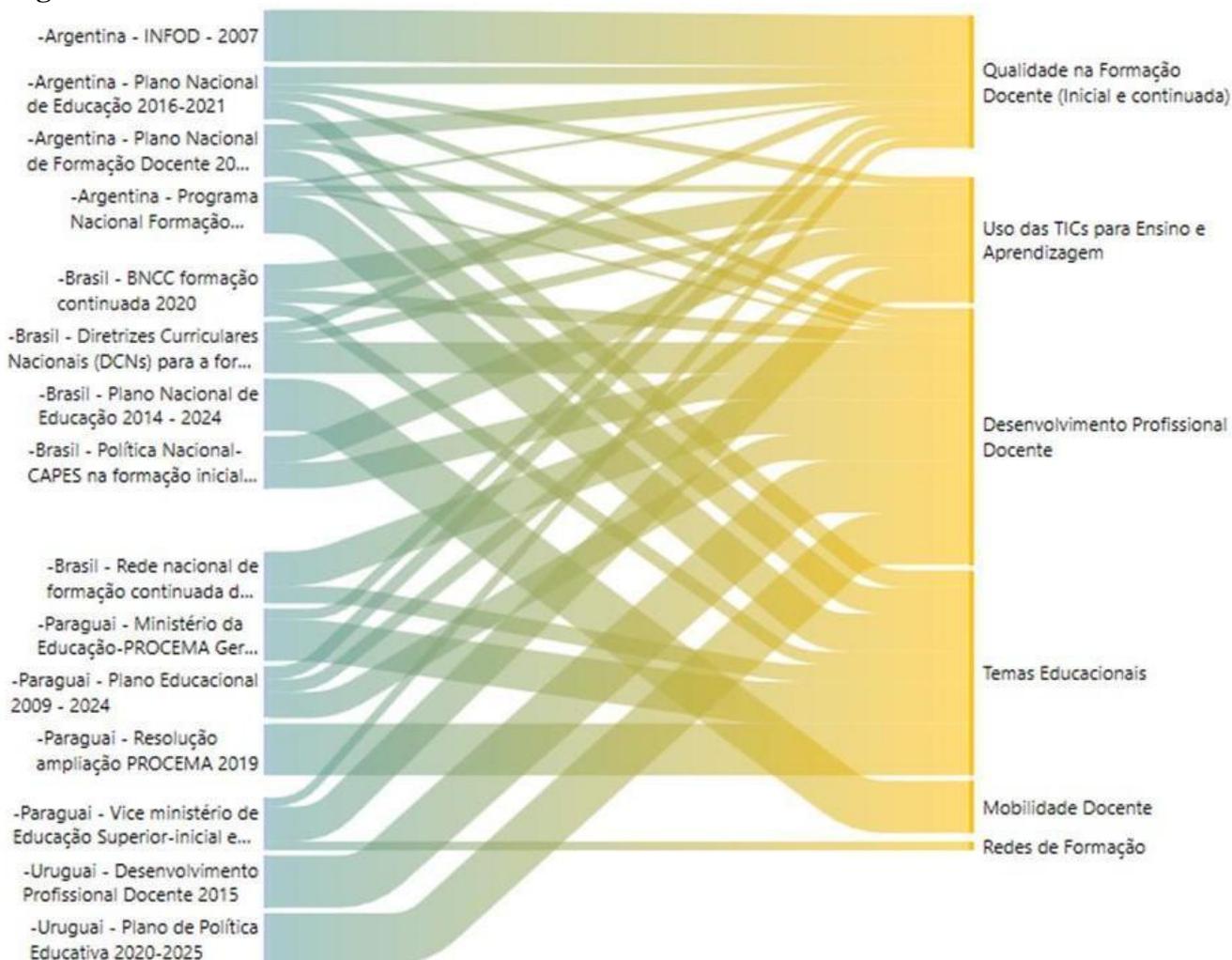
6.2 Influências, reflexões e comparações das ações do PASEM nas políticas nacionais dos países

No capítulo anterior, foi possível contextualizar e identificar aspectos dos desdobramentos do PASEM nos países, desde a análise das entrevistas e dos fatos históricos e políticos-institucionais, observando-se diferenças entre as realidades da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

Com base na trajetória desta pesquisa, que permitiu a construção de um arcabouço teórico, uma expressiva coleta de dados (análise documental, entrevistas e outros) e de análises de como um programa do SEM foi desenvolvido e se relacionou com os países do bloco, foi possível apresentar dados que marcam as políticas de formação de professores, com ênfase nas políticas de formação continuada de professores da última década na região.

O diagrama abaixo mostra os principais documentos referentes à formação continuada de professores analisados dos países, com base nos principais temas e nas ações destacadas no desenvolvimento do PASEM. Ou seja, buscou-se analisar se ocorreu uma confluência entre o que se propunha no PASEM e o que estava sendo executado pelas políticas públicas, no âmbito da Formação Continuada de professores, na última década, nos países membros do MERCOSUL.

Diagrama 2 Objetivos e códigos/categorias recorrentes no PASEM e identificados nas políticas nacionais de formação continuada de professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – 2010 - 2020.



Fonte: Elaboração própria, com base nas informações dos Ministérios Nacionais de Educação, estudos e documentos citados nos quadros 2, 5 e 6 com a utilização do software ATLAS.ti.

O Diagrama 2 apresenta uma análise das principais políticas de formação continuada de professores desenvolvidas entre 2010 e 2020, na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, a partir da categorização das diretrizes e das ações do PASEM destacadas na primeira parte da pesquisa (parte laranja do diagrama 2). Buscou-se realizar um estudo comparado entre as ações do PASEM e a recontextualização destas nos países membros do MERCOSUL participantes do programa. Para tanto, partiu-se de um enfoque interpretativo, apoiado na contingência das políticas e de sua mutação desde o regional até a recontextualização no nacional (MCCANN; WARD, 2012; ONG, 2007).

Para dar conta de tal intento, foram analisados vinte e dois documentos de Formação Continuada de professores, dentre os quais os planos nacionais de educação dos quatro países,

na busca de identificar o processo de viagem e de mutação das ações desde o PASEM até os países, em um intervalo de período entre 2010 e 2020, no qual o PASEM esteve vigente de 2012 a 2016. Esse processo não é simples e nem linear, pois há diferentes movimentos na região que podem ser identificados como mais intensos e ativos em determinados momentos histórico-políticos (como o da Maré Rosa), e maior influência de determinados países com posições mais protagonistas no bloco, como é o caso da Argentina e do Brasil, na região. Assim, há um movimento global que influenciará as regiões e o MERCOSUL, que é influenciado por blocos globais, especialmente pela UE.

Entretanto, cada região do globo possui uma dinâmica própria, e a do MERCOSUL não é nada simples, como já apresentado no final da Parte 1 desta pesquisa. Essa dinâmica apresenta complexidades, marcadas por diferentes períodos políticos, instabilidades políticas e financeiras e tradições educativas. Tal contexto revelou um processo de “viagem” e reconfiguração de políticas educativas que vão se retroalimentando entre o regional e o local e entre os países, muitas vezes de forma direta, sem a interferência do bloco regional.

Foi possível observar os temas que mais se destacaram no PASEM e como eles chegaram e tiveram continuidade nos países, por meio das políticas nacionais analisadas. Nesse sentido, o diagrama *Sankey*, anteriormente apresentado, permite mostrar os fluxos entre os principais temas do PASEM e as distintas políticas dos países. As flechas mais largas do diagrama apresentam as relações mais intensas e vice-versa entre o PASEM e os países, durante o período investigado. O Diagrama 2 mostra que a maior representatividade dos códigos/temas coletados no contexto argentino, brasileiro, paraguaio e uruguaio está centrada nos processos do **Desenvolvimento Profissional Docente** (todos os países fazem menção a esse tema em seus documentos de orientação de políticas); **Qualidade na Formação Docente** (Inicial e continuada) (esse tema se conecta com a ideia de melhorar a formação docente e tem como proposta a formação docente como meio para alcançar determinados níveis de qualidade da educação e com políticas de responsabilização do professor por esta qualidade); **Uso das TICs para Ensino e Aprendizagem**; e os **Temas Educacionais** (Cidadania Regional, Qualidade Educativa, Ensino e a Aprendizagem focados nas ações de Alfabetização e de Ensino de Ciências e Matemática, Desenho e a gestão das políticas públicas para a formação e o desenvolvimento profissional docente. Tecnologias e o Uso das TICs para o ensino e aprendizagem, Acompanhamento dos professores novos). Frisa-se que esses códigos/temas possuem objetivos que são transversais a outros códigos que não serão destacados no âmbito

desta pesquisa, pois buscou-se aglutinar a maior representação dos códigos/temas nas diferentes políticas nacionais pesquisadas.

Com relação aos outros temas/códigos, salienta-se que o debate em torno da **Formação Inicial de professores em nível superior** já foi realizado anteriormente, e destacou-se um movimento de transição da formação inicial dos professores do nível médio para o nível superior, universitário ou não, com tradições bem diferentes entre os países. O tema **rede de formação**, apesar de constar no PASEM, apareceu bem pouco nas políticas analisadas, sendo tais redes mais comuns nas políticas de Ensino Superior, assim como a categoria **reconhecimento de títulos**, muito destacada no PASEM, mas que não apareceu nas políticas de formação de professores, por ser um debate mais amplo nas políticas de Ensino Superior. É possível entender um pouco mais a respeito dessas categorias na região e, no caso brasileiro, no artigo “Los Planes Educativos del MERCOSUR y la recontextualización de sus políticas en Brasil” (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021).

O tema/código **movilidade docente** é o que mais chama atenção neste estudo, pois a pesquisa do PASEM ganha destaque nesse programa, englobando as atividades de três ações centrais: as *Pasantías* (estágios), as visitas de intercâmbio e os encontros e seminários. A mobilidade tornou-se a linha condutora do PASEM, mobilizando mais de mil participações na região, promovendo encontros, trocas de experiências, espaços formativos com a temática da docência e foi ao encontro de um dos objetivos principais do PASEM, promover a integração regional por meio de atividades que permitissem uma maior consolidação dos vínculos regionais, por meio do enfoque na formação de professores.

Apesar de terem sido ações muito bem avaliadas, tanto pelos participantes entrevistados, quanto nos relatórios e atas do PASEM e posteriormente terem sido ações incorporadas no Plano Educacional do SEM, além de ser um tema recorrente nos Planos anteriores, os dados mostraram que a região permanece priorizando a mobilidade de estudantes do hemisfério sul para o hemisfério norte e não entre os países do MERCOSUL (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021). Ademais, observou-se que mesmo com os esforços e interesses na mobilidade docente, as políticas nacionais dos países não conseguiram incorporar tal prática nos currículos e programas de formação, principalmente na formação continuada de professores.

Ao longo da pesquisa, foi possível identificar algumas práticas pontuais de mobilidade docente no Uruguai, relatadas em entrevista (GARIBALDI, 2018). E no Paraguai há um esforço no marco das políticas de Desenvolvimento Profissional Docente de oferecer bolsas para que

professores possam realizar formações no exterior (OJEDA, 2021). Ainda no Plano Nacional de Educação brasileiro (2014 – 2024), identificou-se uma proposta de regulamentação para a mobilidade na meta 12, com a estratégia 12.12, que propõe a consolidação e a ampliação de “programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior”, e na meta 15, com a estratégia 15.12, que propõe a oferta de bolsas de estudos para professores de idiomas da Educação Básica realizarem aperfeiçoamento em países que tenham como idioma nativo a língua que o professor leciona.

Nesse sentido, outro tema importante para o Setor Educacional do MERCOSUL e para o PASEM, mas que tem pouco espaço nas políticas de formação continuada de professores dos países da região, é o **ensino de português e espanhol como língua estrangeira**, uma vez que ao longo do desenvolvimento das ações do PASEM observou-se um avanço em debates relacionados aos aspectos culturais (aspectos histórico-culturais da região, às vezes nomeados de multiculturalismo), assim como a importância da construção de um pensamento pedagógico latino -americano e decolonial. Apesar de o espanhol e o português serem línguas oficiais do MERCOSUL, e desde a criação do SEM este ser um tema prioritário nos planos educacionais do bloco e relevante nas políticas de FCP, nas quais encontraram-se projetos, programas, seminários e formações para professores voltados para o ensino das línguas espanhola e portuguesa (conforme analisado nas atas da Reuniões de Ministros da Educação do MERCOSUL); e colaborar com o processo de mobilidade na região, quando se analisam as políticas nacionais de professores nos países, esse tema não reverbera. Embora seja um tema permanente no SEM, as alternâncias de gestão e os projetos políticos dos países ora priorizam e ora não tal temática.

A seguir, serão apresentados os resultados analisados nos documentos nacionais dos países, no quais foi possível identificar os temas mais recorrentes do PASEM. Serão observadas as políticas e os programas implementados na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai que se relacionam com os temas, as ações e as diretrizes do PASEM. Foram analisadas as relações, os períodos políticos, as influências, as confluências e a recontextualização do PASEM nas políticas nacionais, ou seja, ler o nacional para ver o regional.

6.2.1 O Desenvolvimento Profissional Docente: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

No âmbito desta pesquisa, a Formação Continuada de professores se ocupa e/ou compartilha de debates acerca do **Desenvolvimento Profissional Docente (DPD)**. Muito se tem discutido a respeito da FCP e do Desenvolvimento Profissional Docente nos países de línguas espanholas – no Brasil, essa expressão (docente) é menos usada –. Entretanto, quando se pesquisa o FCP no âmbito dos países do MERCOSUL é comum encontrar publicações (BRASLAVSKY, 2004; SERRA, 2004, dentre outros) e políticas públicas que tratam a temática dessa forma.

O conceito de Desenvolvimento Profissional Docente está presente em muitas políticas direcionadas aos professores, dentre elas as de formação continuada de professores. Além disso, é um tema recorrente nas políticas dos países pesquisados, nas orientações do SEM e do PASEM. Nesse sentido, como discutido anteriormente, a questão docente é uma construção complexa, na qual interagem formação inicial, formação continuada, desenvolvimento profissional dos professores, carreira e outros.

Imbernón e Herrera (2013) trabalham esse conceito, destacando que, ao analisar as políticas de FCP em alguns países, muitos não identificam as diferenças entre a Formação Continuada e o Desenvolvimento Profissional Docente. Dessa forma, os autores referidos avaliam que não identificar diferenças entre a FCP e o Desenvolvimento Profissional Docente reduziria este a um aspecto, e a formação seria o único caminho para o Desenvolvimento Profissional dos Professores. A formação busca envolver o desenvolvimento pedagógico, o conhecimento e a compreensão da atuação como docente, desde o desenvolvimento cognitivo até o teórico. Portanto, o desenvolvimento profissional pode ser tudo isso e muito mais:

Nuestro punto de vista es que el desarrollo profesional del profesorado es el efecto de diversos factores, como el salario, la demanda del mercado laboral y el clima organizacional en los centros donde el profesor trabaja, la promoción en la profesión, las estructuras jerárquicas, la profesión, entre otros. Es evidente la formación permanente de estas personas a lo largo de su vida profesional. Esta perspectiva es más global y se basa en la hipótesis de que el desarrollo profesional es un grupo de factores que hacen posible u obstaculizan el avance de los profesores en su vida profesional (IMBERNÓN; HERRERA, 2013, p.2).

O Desenvolvimento Profissional dos Professores é algo mais amplo, pois envolve outras variantes e fatores da vida do professor, que influenciarão sua vida profissional em diferentes situações: estarem empregados; terem (ou não) plano de carreira; os salários; o clima

e a organização das escolas; e a formação inicial e continuada. Assim, o desenvolvimento profissional é mais global e exige a criação e a implementação de políticas que estruturam formas e ferramentas para o avanço dos professores em sua vida profissional. A FCP também pode e deve ser um dos fatores desse desenvolvimento profissional, mas não pode ser o único, seguramente uma melhor formação facilitará o desenvolvimento da profissão, mas os outros fatores são decisivos.

Nesse ínterim, o tema é destacado nesta pesquisa, pois no âmbito do PASEM um dos objetivos foi desenvolver ações que contribuíssem para a melhoria da formação inicial e continuada e para o desenvolvimento profissional dos professores na região, focando no desenho e na gestão das políticas públicas para essas áreas, visando à consolidação dos vínculos institucionais⁷⁵. Foi possível identificar o tema do desenvolvimento profissional docente nas diversas ações do PASEM. No caso dos estágios, *as Pasantías*, o objetivo era criar espaços de intercâmbio que pudessem promover aprendizado compartilhado, estudos e análises de políticas e práticas vinculadas à formação e ao desenvolvimento profissional dos professores da região. Ou seja, o programa separou sua linha de trabalho em Formação Inicial, e colocou a Formação Continuada no âmbito do Desenvolvimento Profissional Docente.

Entende-se que, no âmbito do PASEM, a compreensão com relação ao conceito de desenvolvimento profissional docente foi reduzida aos aspectos da formação continuada de professores; mesmo que tenha sido observadas breves tentativas de ampliação dessa discussão nas produções apresentadas nas publicações e estudos referentes as normativas e aos sistemas de formação docente da região realizados pelo programa.

[...] desarrollo profesional, no tiene que ver solo con la formación continua, si no con condiciones de trabajo tienen que ver con carrera, tienen que ver con una cantidad de otras cosas. El desarrollo profesional es el desarrollo de la profesión y no de la persona. Pero de todas maneras estaba asimilado en el proyecto original la idea del desarrollo profesional con la idea de formación continua, con esa mirada más restringida de desarrollo profesional, entonces lo que nosotros tratamos de hacer fue ir ampliando esa mirada desde justamente cuando trabajamos normativa que no trabajamos solo normativa de la profesión, o sea, no solo normativa de la formación docente si no poderlo entender dentro de un marco más amplio de políticas docentes. Esas fueron decisiones posteriores a la firma del convenio y un poco en esta discusión, que yo te digo que se da más rica y más interna dentro del marco del propio PASEM (POGRÉ, 2018).

⁷⁵ Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/pasem.html>. Acesso em: 14 dez. 2019.

A Formação Continuada e o Desenvolvimento Profissional dos professores são vistos como meio para atender às demandas de integração regional e do mercado global:

También se han propuesto brindar una amplia oferta de formación continua desde una concepción desarrollo profesional docente que considera la formación como un continuo que comienza en la formación inicial y se extiende durante todo el ejercicio profesional. Frente a estas dificultades cabe cuestionarse sobre cuáles son las verdaderas capacidades que tienen los Estados Nacionales para coordinar acciones de políticas de formación de profesores que excedan el plano nacional, en un intento de armonización regional de políticas públicas (RUIZ, 2019, p. 290).

No Diagrama 2 (p. 166), anteriormente apresentado, foi possível observar que o DPD é um dos temas mais recorrentes entre os países, constando em mais de dez documentos dos vinte e dois analisados. Neste percurso da pesquisa, observou-se que o Paraguai teve pouca abertura para o tema do DPD durante a análise dos documentos, ainda que a temática tenha aparecido nas entrevistas. Por outro lado, na Argentina e no Uruguai encontraram-se políticas específicas para tratar do desenvolvimento profissional docente.

Na Argentina, a Lei de Educação Nacional (nº 26.206/2006) encomenda ao INFOD (2007) a assistência técnica necessária para o desenvolvimento das ações de formação docente no país (artigos 2º e 3º). Em 2011 é promulgado o documento Alinhamentos Federais para o planejamento e a organização do Sistema Formador; foi proposto implementar processos de desenvolvimento profissional docente que atendessem e realizassem a formação continuada sob diferentes modalidades e para as equipes gestoras e docentes. As autoras Furlan e Marin (2012) inferem que na Argentina, no início dos anos 2000, as políticas educativas com foco apenas nos conteúdos curriculares vão perdendo força, e inicia-se uma discussão mais profunda acerca do desenvolvimento profissional, na qual a ideia de professor carente com uma formação inicial deficitária, propagada nos anos de 1990 com os organismos internacionais, muda para uma política que coloca o professor mais como protagonista e focada na mudança de atitude, com um lugar central nas transformações globais, inclusive tornando-se um *slogan* para a globalização econômica.

Diante dessa percepção começaram a ser incluídos aspectos de capacitação mais relacionados com a função docente e as questões sociais que se destacavam no ambiente escolar, aspectos que tiveram destaque nos governos de Nestor Kirchner (2003/2007) e atualmente no de Cristina Fernández revisando a política de formação de professores à luz dos seguintes critérios:

Visualização da formação docente como um processo contínuo, tentando aproximar a formação inicial e a formação em serviço; As necessidades práticas dos docentes em aula como foco principal dos programas de formação em serviço; Formação sistemática e apoiada por um tempo; Programas específicos centrados nos problemas de ensino em condições adversas; Diversificação das instituições e articulação dos sistemas institucionais de formação docente contínua; articulação das políticas de desenvolvimento profissional com a carreira docente; Aproveitamento das tecnologias de informação e comunicação (TICs) (FURLAN; MARIN, 2012, p. 8881-8882).

Soma-se ao contexto argentino o Programa Nacional de Formação Permanente (Resolução CFE nº 201/2013), que busca de forma mais detalhada a construção de diretrizes e ações para alcançar um “Sistema Educativo Nacional com identidade federal e perspectiva latino-americana” (ARGENTINA, CFE nº 201/2013), envolvendo professores do país todo. Entre os objetivos do programa está promover o desenvolvimento profissional do coletivo de docentes e a responsabilidade destes enquanto sujeitos da política pública educativa para a melhoria do ensino e da aprendizagem. Nesse trecho do programa, observou-se uma proposta de vincular a formação de professores com a melhoria dos resultados educativos e das avaliações, ou seja, a FCP como parte prioritária do desenvolvimento profissional docente.

No Plano Nacional de Educação da Argentina (2016-2021) há destaque para o desenvolvimento profissional dos formadores e das formadoras; além disso, pretende-se nesse documento hierarquizar a profissão docente e gerar condições necessárias para o Desenvolvimento Profissional. No mesmo período do plano de educação, é elaborado o Plano Nacional de Formação Docente (2016-2021), que apresenta como um dos princípios centrais a valorização dos docentes por meio do desenvolvimento profissional, partindo dos conhecimentos e das experiências prévias dos professores, mas apostando na motivação individual e no vínculo coletivo dos docentes, buscando melhorar a imagem docente no cenário público, com base no apoio contínuo do Estado.

No Brasil, encontra-se uma realidade diferente da Argentina; em 2004 o país inicia um processo mais institucionalizado e em nível federal de políticas de formação continuada de professores; dentre elas está a criação da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores. Tal política traz em seu bojo a proposta de uma formação continuada que possa contribuir com o desenvolvimento profissional do professor e com a melhoria da qualidade do ensino; para isso, articularam-se centros de pesquisa, universidades públicas e comunitárias e sistemas de ensino com ações de formação inicial e continuada: “Portanto, é preciso pensar a formação docente (inicial e continuada) como momentos de um processo contínuo de

construção de uma prática docente qualificada e de afirmação da identidade, da profissionalidade e da profissionalização do professor (BRASIL, p.15, 2005)”.

É possível observar nessa política uma conexão entre o que é entendido como Desenvolvimento Profissional Docente e as ações de formação em nível superior para professores em exercício, e a Formação Continuada com planos de carreira que considerem sua progressão a partir da formação inicial e continuada dos professores. Ademais, destaca que:

A formação continuada é componente essencial da profissionalização docente. Não se pode perder de vista a articulação entre formação e profissionalização, entendendo que uma política de formação implica o encaminhamento de ações efetivas no sentido de melhorar as condições de trabalho, bem como a estruturação do trabalho pedagógico da escola. Desse modo, os planos de carreira devem incentivar a progressão por meio da qualificação inicial e continuada do trabalho docente, visando à valorização dos professores (BRASIL, p. 26, 2005).

Em 2009, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) aumentou a abrangência da rede, que passou a se chamar Rede Nacional de Formação Continuada de Profissionais da Educação Básica, com objetivo de promover mais “interação entre a pesquisa e a produção acadêmica das instituições formadoras e os saberes produzidos pelos professores da Educação Básica, e assegurar a participação dos envolvidos no planejamento, na gestão e na avaliação do projeto de formação” (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011, p. 56).

Ainda em 2009, o Decreto nº 6.755/2009, Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, que orienta a CAPES, que antes tinha uma atuação preponderante na Educação Superior, e a partir do referido decreto entra na Educação Básica e a FCP torna-se um dos principais eixos com propostas para formação de professores da Educação Básica. Nesse mesmo contexto, a política também destaca que a Formação Continuada deve ser compreendida como um componente “essencial da profissionalização docente, devendo integrar-se ao cotidiano da escola e considerar os diferentes saberes e a experiência docente” (BRASÍLIA, 2009).

Ainda no contexto brasileiro, foram analisadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura), e, para a formação continuada, a Resolução nº 2/2015, que definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais, efetivando uma das estratégias da meta 16 do PNE e buscando diretrizes que pudessem integrar a Formação Inicial

e Continuada, “definindo princípios, fundamentos, dinâmica formativa e procedimentos a serem observados nas políticas, na gestão e nos programas e cursos de formação, bem como no planejamento, nos processos de avaliação e de regulação das instituições de educação que as ofertam” (artigo 1º). No artigo 16, conceitua-se a FCP e menciona um fazer que se constitua ao longo do tempo:

Art. 16. A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente (BRASIL, 2015, Art. 16).

As diretrizes têm o papel de orientar a Formação Inicial e a Continuada, e colaborar com o desenvolvimento profissional dos Professores.

Parágrafo único. A formação continuada decorre de uma concepção de desenvolvimento profissional dos profissionais do magistério que leva em conta: I - os sistemas e as redes de ensino, o projeto pedagógico das instituições de educação básica, bem como os problemas e os desafios da escola e do contexto onde ela está inserida; II - a necessidade de acompanhar a inovação e o desenvolvimento associados ao conhecimento, à ciência e à tecnologia; III - o respeito ao protagonismo do professor e a um espaço-tempo que lhe permita refletir criticamente e aperfeiçoar sua prática; IV - o diálogo e a parceria com atores e instituições competentes, capazes de contribuir para alavancar novos patamares de qualidade ao complexo trabalho de gestão da sala de aula e da instituição educativa (BRASIL, 2015, Art. 16).

Entretanto, o Brasil passou por recentes mudanças na formação de professores que alteraram as normativas que regulamentam a formação inicial e a continuada de professores. Com tal mudança, a citada Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Formação Inicial e Continuada (Resolução nº 2/2015) foi substituída pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica, e instituiu a Base Nacional Comum para a Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica, BNC-Formação Inicial (Resolução CNE/CP Nº 2, 2019) e BNC-Formação Continuada (Resolução CNE/CP Nº 1 de 2020). Tal mudança, ocorre no bojo das políticas promulgadas no período da gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro (2018-2022), de espectro conservador, fundamentalista e neoliberal.

Em 2019, no primeiro ano de Governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 – atual), foi sancionada a Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). Muitas faculdades e institutos ainda estavam em processo de elaboração de seus PPCs quando a Resolução CNE/CP nº 2/2015 foi revogada. Esse aligeiramento na promulgação de uma nova Resolução se justifica pela necessidade de repensar a concepção de formação docente. Nesse novo cenário político, a pedagogia das competências ganha centralidade, tornando-se o eixo estruturante do currículo dos cursos de formação de professores (COSTA; MATTOS; CAETANO, 2021, p. 903).

Nesse sentido, a BNC-Formação continuada atribuiu competências específicas vinculadas às dimensões do conhecimento, da prática e do engajamento dos profissionais e às suas respectivas áreas. A temática do Desenvolvimento Profissional Docente aparece na competência específica 5, chamada área sobre o desenvolvimento e responsabilidades profissionais, com base em três pontos: 1- conhecimento profissional – autoconhecer-se para estruturar o desenvolvimento pessoal e profissional; 2- prática profissional – instituir práticas de autoavaliação, à luz da aprendizagem de seus alunos, a fim de conscientizar-se de suas próprias necessidades de desenvolvimento profissional e planejar seu desenvolvimento pessoal e sua formação continuada, servindo-se dos sistemas de apoio ao trabalho docente; e 3- engajamento profissional – investir no aprendizado constante, atento à saúde física e mental, e disposto a ampliar sua cultura geral e seus conhecimentos específicos (RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 1 de 2020).

Apesar da discussão a respeito do Desenvolvimento Profissional Docente, verifica-se uma responsabilização do professor, como se ele fosse o único culpado pelos resultados de aprendizagem, descolado de outras condições estruturais para esse desenvolvimento profissional e “sucesso” acadêmico dos estudantes. Ademais, a BNC-Formação se apresenta como uma nova e avançada política, porém, segue reproduzindo os modelos tradicionais e tecnicistas de educação na lógica mercadológica de uma relação direta e utilitária da educação com o modo de produção capitalista e neoliberal, amplamente questionada no Brasil (FREITAS, 1999; FREITAS, 2007; ANTUNES, 2018).

No Paraguai, os documentos analisados apresentaram de forma menos específica o debate referente ao Desenvolvimento Profissional Docente. Em 2009, o Plano Nacional de Educação coloca em uma de suas linhas o Desenvolvimento profissional dos educadores e das educadoras dentro do eixo “qualidade da educação em todos os níveis e modalidades educativas” (PARAGUAI, 2009). Como ações, o plano propõe melhorar as formas de admissão

dos docentes em programas de formação; fortalecer a formação continuada, conforme necessidades do contexto; realizar o fortalecimento e a inovação dos programas de formação; formação para docentes sem títulos habilitados; desenho e implementação da carreira docente; avaliação de qualidade para as instituições formadoras; fortalecimento e melhora das instituições formadoras; e avaliação sistemáticas dos docentes para certificação profissional.

O que se observa nos documentos estudados do Paraguai é um discurso muito preocupado com a qualidade da educação, com um novo modelo de formação em serviço e com a implementação de um plano de carreira profissional. Além desses aspectos, há uma preocupação com a avaliação que aparece em diversas situações, relacionando os resultados destas avaliações com o avanço profissional do docente, a partir de uma perspectiva meritocrática (ELÍAS; WALDER; BARREIRO, 2020). Os outros documentos paraguaios estudados nesta pesquisa não apresentaram um debate mais específico no que concerne à temática do desenvolvimento profissional docente.

No Uruguai, observam-se políticas específicas voltadas para a questão docente. Em 2015, o Conselho de Formação em Educação (CFE) aprova o Documento de referência para o Desenvolvimento Profissional Docente (Res. nº 47 Ata nº 25/2015), que reconhece as ações do CFE e do IPES, assumindo que o Desenvolvimento Profissional Docente integra a formação inicial e continuada, reconhecendo o direito à educação e a responsabilidade do Estado em oferecer formação continuada para que o docente possa construir novos conhecimentos e se apropriar de ferramentas que permitam o desempenho da qualidade na sua profissão e avançar na transição para uma formação universitária da formação docente. De forma geral, o documento corrobora com os documentos anteriores já apresentados, reforçando essa transição da Formação Docente inicial e continuada para as universidades.

Entretanto, destaca-se que apesar de o documento ter como título o Desenvolvimento Profissional Docente, trata quase que especificamente de Formação Docente, restringindo os aspectos do Desenvolvimento Profissional Docente. No mais recente Plano de Política Educativa Nacional (2020 – 2025) foi possível observar: linhas e ações associadas ao princípio de que docentes com melhor formação podem possibilitar uma educação mais abrangente; um eixo de apoio às instituições educativas nacionais para melhorar a qualidade docente, na expectativa de oferecer condições para o exercício da profissão e possibilidades de desenvolvimento profissional docente.

Portanto, analisando de forma geral a FCP e a carreira docente no âmbito do Desenvolvimento Profissional nos países membros do MERCOSUL, pode-se observar que o

desenvolvimento profissional é uma área que está crescendo nas últimas décadas, em sua grande maioria vinculando a FCP com a carreira, principalmente no que concerne às políticas de pontuação. Nesse sentido, observou-se que convivem as mais diferentes ofertas e modalidades para a formação, as políticas identificadas, muitas vezes, não consideram outras questões importantes para o desenvolvimento profissional, como: estrutura escolar, salários, carreiras mais interessantes e não somente vinculadas à pontuação por tempo de serviço e por formação realizada pelo docente, seja na esfera pública ou privada.

Nesse cenário, é importante mencionar as avaliações docentes, um tema polêmico, com diferentes propostas e perspectivas, mas quase sempre proposto para resolver o problema dos baixos índices educacionais na região, tendo como parâmetro as provas do PISA, mostrando uma ideia de responsabilização do professor, ainda não superada, ou uma ideia de má formação inicial que deve ser complementada na Formação Continuada, visando ao desenvolvimento profissional.

Também foi observado como cada país entende o conceito de desenvolvimento profissional docente e como está implementando tais políticas. Apesar das diferenças encontradas, todos os países apresentaram um crescimento nessa temática em suas políticas relacionadas à docência, mostrando uma confluência entre o PASEM e as políticas desenvolvidas nos países, principalmente na Argentina, em que as políticas de Desenvolvimento Profissional Docente são mais expressivas e foram ao encontro de muitos pontos propostos pelo PASEM.

6.2.2 A qualidade na Formação Docente: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

A Formação Continuada de professores na agenda educativa tem uma relação direta com a qualidade da formação docente, pois, como já discutido, a qualidade da formação docente passa pelo direito à formação continuada, ou seja, pelo conceito de uma educação que é contínua e não termina na formação inicial. Ela também abrange a ideia, difundida nos anos de 1990, nos países da América Latina, de que a Formação Inicial apresenta um déficit e precisa ser complementada pela formação continuada (FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS, 2011; OLIVEIRA-DRI, 2013); e o debate referente à transição da formação inicial ofertada em nível médio para a ofertada em nível superior (universitário ou não universitário), além de outros conceitos e debates construídos ao longo do desenvolvimento e da implementação de políticas de formação de professores nos países da região do MERCOSUL.

Entretanto, essa busca pela qualidade na formação de professores também é observada em âmbito global, no qual os professores ocupam um lugar importante nos processos de integração regional e global, visto que são os professores que executam as reformas e as transformações pretendidas pelas políticas educativas globais. Um exemplo desse processo é o teste TALIS, criado pela OCDE, em 2008, que busca medir o que é ser um “bom professor”, e que produz orientações para professores e diretores com relação ao ensino e à aprendizagem nas escolas.

A justificativa apresentada para a busca pela qualidade da formação de professores vai ao encontro da busca pela qualidade da educação, que seja medida pelas provas internacionais, como o PISA. Essa busca pela qualidade educativa é vista nas políticas de âmbito global e nas políticas de âmbito regional. No SEM, observou-se que o tema foi transversal a todos os planos de educação, e apareceu relacionado com outros objetivos, como o direito de todos e todas, associado ao fator de inclusão social, desenvolvimento humano e produtividade; e relacionado com a ideia de equidade para todos os níveis de educação dos países que compõem o MERCOSUL (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021).

No PASEM, o tema qualidade educativa apareceu desde o início no Convênio de Financiamento estabelecido entre a União Europeia e o MERCOSUL (DCI-ALA/2010/2010/19892), e se consolidou no objetivo geral do programa, que foi: contribuir com o processo de integração regional, com a consolidação da cidadania regional e com a melhoria da qualidade da educação na Argentina, no Brasil, no Uruguai e no Paraguai. Além disso, tal objetivo é detalhado nos objetivos específicos: promover o desenvolvimento de ações que pudessem contribuir para a melhoria da formação docente (inicial e continuada), com ênfase no desenho e na gestão das políticas públicas para a formação e o desenvolvimento profissional docente; no reconhecimento de estudos; na aprendizagem de espanhol e de português como línguas estrangeiras; na alfabetização; e no uso das TICs para o ensino e aprendizagem e a consolidação dos vínculos institucionais⁷⁶. Assim, pode-se asseverar que a formação docente é vista no PASEM como meio para alcançar os objetivos de integração regional do programa e do MERCOSUL.

Para tanto, foram realizadas ações que pudessem contribuir com essa qualidade na formação docente; dentre elas, enfatiza-se a publicação, no âmbito das ações do PASEM, de um documento extenso no tocante à qualidade da formação docente, intitulado “*Calidad y*

⁷⁶ Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/62-comissao-ad-hoc-do-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul/38-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul.html>. Acesso em: 5 dez. 2019.

mejora de la formación docente”, sob a coordenação da autora argentina Alejandra Birgin. Trata-se de um documento de muita relevância, pois apresenta muitos dados da região relacionados à formação de professores, que podem colaborar com o desenho de políticas no campo da formação de professores (inicial e continuada) em nível regional.

En síntesis, este informe comparado aspira a constituirse en un aporte hacia la construcción de una mirada regional que se aparte de las perspectivas globalizadas que procuran imponer agendas comunes en relación con la “calidad” y la “mejora” de la formación docente. El trabajo tendrá un carácter doblemente situado: se dirigirá a construir problematizaciones propias y nuevas propuestas en torno a la calidad y la mejora de la formación docente en el MERCOSUR, a la vez que analizará la importancia de tomar en consideración lo regional como un aspecto nodal de esas construcciones (BIRGIN, 2016, p. 16).

A mesma autora infere a importância de se contextualizar o que seria a qualidade e a melhora da formação docente na região, destacando a importância da construção de uma agenda regional que se aparte das agendas comuns globalizadas (BIRGIN, 2016,).

Nesse contexto, observa-se nas políticas nacionais dos países pesquisados uma preocupação com a qualidade da formação docente e com a busca pela qualidade da educação. O Diagrama 2, apresentado anteriormente, mostrou que, entre as políticas analisadas, o tema aparece de forma mais definida em oito documentos, sobretudo em argentinos e paraguaios.

Na Argentina, foi possível identificar a preocupação com a qualidade da formação docente em suas políticas de educação desde a criação do INFOD, em 2007. Em seu artigo primeiro, estabelece como linha estratégica o fortalecimento de pesquisas educativas que incidam no melhoramento das práticas docentes e da gestão institucional, dando ao INFOD essa responsabilidade nacional de promover e melhorar as políticas de formação docente no país. Com isso, em 2011, é elaborado o documento “Alinhamentos Federais para o planejamento e a organização do Sistema Formador”, e, em 2013, o “Programa Nacional de Formação Permanente”, que valorizou a integralidade do sistema formador e a necessidade de fortalecer a Formação Inicial, porém, reconhecendo que a formação dos professores se desenvolve ao longo de toda a vida profissional:

[...] reconociendo momentos en su trayectoria que requieren de estrategias específicas para brindar saberes actualizados y desarrollar entornos formativos que promuevan el compromiso y la responsabilidad social con la mejora, la expansión y la calidad de la educación (ARGENTINA, 2013).

Nesse conjunto de políticas que o governo nacional da Argentina vem implementando, encontra-se o Plano Nacional de Formação Docente 2016-2021 (Resolução CFE n° 286/2016), que é uma proposta do INFOD na busca de integrar as vinte e quatro províncias no desenvolvimento e na melhoria sistemática da formação inicial e continuada, com objetivo final na melhoria do ensino e aprendizagem dos alunos, corroborando com o Programa Nacional de Formação Permanente (2013) e com os Alinhamentos Federais para a institucionalização de um Sistema Formador (2011).

Os objetivos do plano foram: 1- Garantir a quantidade necessária de docentes com a titulação requerida; 2- Melhorar a qualidade da formação docente inicial; 3- Melhorar as práticas das equipes de direção e docentes em exercício (ARGENTINA, Resolução CFE n° 286/2016). Destacam-se os pontos 2 e 3, nos quais prioriza-se uma proposta para a FCP que critica as políticas anteriores baseadas em cursos curtos, assistemáticos e isolados, que consideram o docente de forma individual fora do seu lugar de trabalho, e baseados na pontuação como principal motivação. Ademais, há a crítica de que tais cursos têm pouca relação com a prática, por isso, o plano analisa que tal formato promove um baixo impacto na melhoria do ensino em sala de aula.

Das ações propostas para esse objetivo, destaca-se “Fortalecer a institucionalização da formação continuada e sua articulação com a carreira docente” (ARGENTINA, Resolução CFE n° 286/2016), que já estão articuladas, pois a FCP na Argentina outorga pontos na carreira, entretanto, ocorre de forma diferente entre as províncias, que têm autonomia para isto, o que provoca um desenvolvimento da carreira baseado apenas nas pontuações e um mercado de cursos e formações. Nesse cenário, o Plano, por meio do INFOD, quer apoiar as províncias para que estas possam revisar e mudar tais situações formativas e de carreira dos professores, com assistência técnica do governo nacional aos governos provinciais. No mesmo ano do Plano Nacional de Formação Docente (2016-2021), o governo nacional apresentou o Plano Nacional de Educação Estratégico (2016-2021) e, entre vários pontos relacionados à questão docente, destaca-se uma proposta de planejamento estratégico de uma oferta de formação inicial de qualidade que considere as necessidades e as demandas das províncias. Ademais, destaca-se a oferta de formação continuada específica e de qualidade para todas as modalidades.

Com relação ao Brasil e aos documentos estudados desse país, identificou-se nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação inicial em nível superior e para a Formação Continuada (2015), no artigo 3° dessa normativa, inciso IV, “a garantia de padrão de qualidade dos cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras”.

Contudo, é importante lembrar que essa DCN foi substituída pelas BNCs de formação inicial e continuada (2019 e 2020, respectivamente); este último documento recebeu muitas críticas por desconstruir e desconsiderar todo o debate na criação das DCNs (2015), além de ter como referencial a pedagogia das competências (FERRETI, 2002; FILIPE, SILVA; COSTA, 2021). E por ser uma política que retirou aspectos importantes do debate reflexivo e intelectual. Entretanto, o Brasil possui outras políticas que não foram aqui estudadas, principalmente no campo da avaliação, que mede e busca focar na formação de professores, como: ENADE (avalia a formação na educação superior), o Programa de Residência Pedagógica, que está sob responsabilidade da CAPES, que busca com programas e projetos institucionais de residência (em instituições de Ensino Superior) aperfeiçoar a formação inicial de professores da Educação Básica, dentre outros.

No Paraguai, também se observou nos documentos estudados uma preocupação maior de contemplar tal busca pela qualidade da formação docente. O Plano Nacional de Educação (2009-2024) na linha do desenvolvimento profissional dos educadores e das educadoras conta com o eixo “qualidade da educação em todos os níveis e modalidades educativas”, conectando o tema da qualidade da formação de professores com a avaliação, propondo a aplicação de um mecanismo de avaliação da qualidade das instituições formadoras de educadores e educadoras; e o fortalecimento e a melhora das instituições formadoras de educadores e educadoras. Pode-se afirmar que um aspecto comum dessas políticas é a busca por uma qualidade educativa, própria do gerencialismo e baseada nas avaliações externas e na responsabilização (*accountability*), características próprias das ideologias educativas globais (HERMO; VERGER, 2010; OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES; ALVENTOSA-BLEDA, 2021).

Outro programa de destaque no campo da formação continuada foi o Programa de Capacitação dos Educadores para o Melhoramento das Aprendizagens (PROCEMA) das Crianças, jovens e adultos, de nível nacional e que teve vigência de 2015 a 2021. Esta política corrobora com o Plano Nacional de Educação (2009-2024), no qual observou-se que uma de suas diretrizes é impulsionar processos que transformem os institutos de formação docente em centros de referências para a formação inicial e continuada dos educadores. Assim, verificou-se que o Paraguai desde o Plano Nacional de Educação (2009-2024) passou a relacionar a qualidade da formação de professores com a melhoria nas políticas e espaços de formação docente. Em 2018, o documento que regulamenta o vice-ministério de Educação Superior - inicial e continuada (RESOLUÇÃO 2355/2018), também corrobora com a ideia de uma melhora na formação docente e nos serviços da Formação Inicial e Continuada.

Nos documentos uruguaios estudados, não se identificou nenhuma menção direta a essa busca pela qualidade da formação docente no país; contudo, a partir da criação do Conselho de Formação em Educação (CFE), em 2010, houve uma preocupação maior com a formação de professores em nível nacional no Uruguai. Esse órgão funciona de forma desconcentrada, transitória e tem como competência a formação dos profissionais da educação até o cumprimento do Instituto Universitário de Educação (Res. nº 12/2010), e tem sob sua responsabilidade, desde 2010, o IPES. O CFE e os departamentos acadêmicos são criados para possibilitar um caminho até a “universitarização” da formação docente inicial e continuada no Uruguai (COITINHO, 2017).

Portanto, o debate referente à qualidade na formação docente se relaciona com muitos outros temas e aspectos da educação. No âmbito dos países pesquisados, foi possível observar que alguns, como a Argentina e o Paraguai, possuem políticas mais específicas acerca do tema. Entretanto, todos os países contaram com alguma política ou documento que pudesse colaborar com essa qualidade da formação docente.

Nesse sentido, observou-se que todos os países possuem um debate (mais aprofundado ou menos) na busca de que todos os professores tenham uma formação inicial em nível superior (universitário ou não universitário) e titularidade e habilitação específicas para a atuação na docência, apesar de as políticas e os caminhos trilhados na busca dessa formação em nível superior serem muito diferentes em cada país, como já apresentado anteriormente.

No que tange à Formação Continuada, é comum entre os países, como identificado nos documentos analisados, que tal formação é um direito do professor e fundante para alcançar melhoras na qualidade da educação. Porém, os países possuem histórias e trajetórias desiguais; na Argentina existe um debate antigo que levou a FCP a um lugar mais institucionalizado e centralizado em nível nacional, com a presença de um instituto nacional de formação docente, o atual INFOD. O Uruguai trilha um caminho semelhante de institucionalização, e desde 2010 criou o CFE, que busca centralizar as políticas de formação docente, mas com políticas menos específicas e voltadas para a qualidade da formação docente. O Paraguai destaca o tema com o programa PROCEMA, e o Brasil tem um distanciamento desse debate com a promulgação das BNCs de formação inicial e continuada, em 2019 e 2020, respectivamente, mais focadas no currículo e nos aspectos pragmáticos da formação do professorado.

Portanto, como assevera Ruiz (2019), o PASEM acaba sendo um programa com objetivos convergentes às políticas internacionais de educação, em sua maioria guiadas pela

globalização econômica. Porém, neste caso, ressignificadas ao contexto regional e nacional, como observado com relação ao tema da qualidade na formação de professores.

6.2.3 O uso das TICs para o ensino-aprendizagem: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

O advento da tecnologia como algo revolucionário possibilitou muitas transformações em todas as esferas da sociedade, induzidas por uma nova ordem mundial, a globalização. Ianni (1999) faz uma relação entre o Estado e os processos de globalização, nos quais destaca que na economia e nas áreas sociais, nas políticas e na cultura, a globalização vem se intensificando e gerando uma situação de subordinação do Estado-nação em relação às organizações supranacionais e, portanto, aos movimentos e articulações do capital, gerando contradições nos Estados, mas que mesmo assim assumem tal economia e política mundial. As tecnologias, primeiramente a televisão e mais atualmente a internet, com suas poderosas redes sociais (nas palmas das mãos com os *smartphones*), tornaram-se mídias realmente ágeis, conquistando poderes de influência altíssimos, tornando-se verdadeiros aparelhos ideológicos de massa mecanizando e padronizando o mundo (OLIVEIRA-DRI, 2013).

A racionalidade tecnológica espalha-se progressivamente por muitos lugares, locais de trabalho e lazer, instituições, círculos de convivência social, modos de ser, agir, sentir, pensar, imaginar. “O terreno no qual a técnica conquista seu poder sobre a sociedade é o poder que os economicamente mais fortes exercem sobre a sociedade. A racionalidade técnica hoje é a racionalidade da própria dominação. Ela é o caráter compulsivo da sociedade alienada de si mesma. Os automóveis, as bombas e o cinema mantêm coeso o todo”. Há alguns anos, a televisão passou a exercer uma função importante, cada vez mais proeminente, no exercício da coesão global (IANNI, 1999, p. 121).

Para Carnoy (2016), mais do que mudanças no Estado, o que está acontecendo é uma convergência ideológica em um ambiente globalizado, no qual tais convergências das políticas educacionais passam por três importantes eixos: 1- a expansão do Ensino Superior, fazendo o uso da privatização (empresários e compartilhamento dos custos dessa formação com as famílias, promovendo uma mudança ideológica na visão da educação superior, que passa de ser um bem público para ser um bem privado); 2- o aumento das avaliações padronizadas de qualidade da educação, como um importante fator de crescimento econômico e de melhora da

equidade social; e 3- o uso das tecnologias como possibilidade para melhoria do ensino e da aprendizagem (CARNOY, 2016).

No âmbito do MERCOSUL Educacional, foi possível identificar que o tema das tecnologias e das TICs esteve presente desde o início do bloco. No plano de ação do SEM 2011-2015, um dos objetivos estratégicos da Comissão de Área de Formação Docente (CAFD) foi a promoção do uso das tecnologias para os docentes, como uma prática que impulsionaria “a inclusão social, o desenvolvimento humano e produtivo” e são objetivos que reapareceram no plano do SEM de 2016-2020.

Nesse contexto, o PASEM tem como um dos temas dos seus objetivos específicos a consolidação dos vínculos institucionais⁷⁷, com ênfase na alfabetização e no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para o ensino e a aprendizagem. A alfabetização e o uso das TICs para o ensino e a aprendizagem é um tema recorrente nas políticas de formação inicial e continuada de professores na região, já que quase sempre está relacionado com a proposta que busca resolver o problema dos baixos índices educacionais.

O PASEM realizou ações que pretenderam contribuir com o uso das TICs para o ensino e a aprendizagem; dentre elas, foi possível identificar na ação das *Pasantías*, (estágios de intercâmbios) entre países, que dos vinte e cinco estágios realizados pelo PASEM, oito tiveram como tema de trabalho a tecnologia ou as TICs. Além disso, na ação das “Visitas de Intercâmbios” e dos “Concursos de Experiências Inovadoras”, foram observadas iniciativas nas quais os temas mais destacados foram as TICs. Também na ação “Encontros e Seminários”, que foram espaços de debate e intercâmbio, com a presença de renomados convidados especialistas da área da educação dos países da região, um dos temas dos encontros foi o debate sobre a incorporação das TICs com sentido pedagógico na formação docente dos professores do MERCOSUL.

Inseridas nas ações do PASEM estão as publicações de materiais, com destaque para uma publicação intitulada *La incorporación de TIC en la formación docente de los países del Mercosur: estudios comparados sobre políticas e instituciones*, organizada pela renomada autora argentina Inés Dussel, e publicada em 2015. Tal documento apresenta relevância, pois trata dos dados, das experiências e das mudanças dos quatro países da região participantes do PASEM, com relação à implementação das tecnologias de informação e comunicação com sentido pedagógico na formação de professores,

⁷⁷ Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/62-comissao-ad-hoc-do-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul/38-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-do-mercosul.html>. Acesso em: 5 dez. 2019.

[...] para lograr la incorporación gradual de TIC en las escuelas. En este contexto, la formación de los docentes en saberes y competencias tecnológicas se vuelve un imperativo, y se están diseñando políticas para la formación inicial y continua de grandes alcances. Los cambios son muchos, y vertiginosos. Son necesarios estudios e investigaciones que indaguen qué van produciendo los nuevos dispositivos en las instituciones y las aulas, y también que analicen las políticas de formación para dimensionar mejor sus efectos (DUSSEL, 2015, p.9).

Esse estudo coordenado pela professora Dussel (2015) buscou mostrar a importância das TICs na formação docente, principalmente pela centralidade que as tecnologias tiveram em alguns aspectos do processo de democratização do conhecimento na atualidade, evidenciando a Formação Inicial e Continuada dos professores da região, especialmente depois da pandemia da Covid- 19, em 2020.

Nesse contexto, observa-se no Diagrama 2 (p.166) que, dos documentos estudados na pesquisa, oito apresentaram o debate acerca das TICs, sendo dois da Argentina, três do Brasil e dois do Paraguai. Na Argentina, foi possível observar, em 2011, por meio do documento “Alinhamentos Federais para o planejamento e organização do Sistema Formador”, a proposta de se criar uma rede virtual de Institutos Superiores de Formação Docente, adiantando as possibilidades de uso das TICs na educação. Em 2013, o Programa Nacional de Formação Permanente propõe dentro do esquema de conteúdos por níveis (incluindo modalidades) a atualização disciplinar e didática com reflexão epistemológica e metodológica em contexto de ensino e aprendizagem, prevendo a incorporação das novas tecnologias com sentido pedagógico.

Em 2016, o Plano Nacional de Educação Estratégico argentino estabeleceu três eixos transversais e o primeiro deles foi Inovação e tecnologia: práticas inovadoras e incorporação das tecnologias da informação e comunicação aos processos de ensino e aprendizagem e a gestão institucional. Dentro dos eixos e objetivos prioritários, tem-se o eixo 2: Formação docente, desenvolvimento profissional e ensino de qualidade, no qual um dos objetivos é aprofundar na formação de entornos digitais e no uso das TICs para o ensino e aprendizagem (Plano Nacional de Educação Estratégico 2016 -2021).

Dentre as muitas políticas educativas levadas a cabo pelo Brasil com relação às tecnologias e as TICs, no que se refere à formação inicial e continuada de professores, em 2006, foi criada a Universidade Aberta do Brasil (UAB), Decreto nº 5.800/2006, a cargo da Diretoria de Educação a Distância, ligada à CAPES, com o objetivo de promover a formação inicial e continuada de professores, utilizando metodologias EAD. Em 2009, o documento da CAPES, intitulado Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica,

no fomento a programas de formação inicial e continuada, apresentou, no artigo 3º Art., dentre os vários objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

IX - promover a atualização teórico-metodológica nos processos de formação dos profissionais do magistério, inclusive no que se refere ao uso das tecnologias de comunicação e informação nos processos educativos;

Em 2015, as DCNs para a formação inicial e formação continuada também reforçaram as políticas de uso das TICs na formação de professores. O artigo 5º propôs uma base comum nacional que pudesse conduzir os professores a vários aspectos dessa formação, constando, dentre eles: “VI - ao uso competente das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para o aprimoramento da prática pedagógica e a ampliação da formação cultural dos(das) professores(as) e estudantes;”.

Atualmente, a BNC de formação continuada brasileira, promulgada em 2020, também reforça o uso das TICs na formação continuada de professores e caracteriza o uso destes recursos como competências específicas e habilidades da dimensão prática profissional - institucional dos professores. Dentre outras competências listadas na BNC, tal documento reforça a importância de os professores terem conhecimentos dos recursos das TICs para o uso no aprendizado dos estudantes, e propõe que as TICs sejam uma competência na formação prática dos professores, possibilitando que eles saibam apoiar “um uso seguro, responsável e ético das TICs no aprendizado e no ensino” (RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 1/2020). Portanto, é possível perceber que várias políticas nacionais fizeram parte da inclusão das TICs nas políticas educativas brasileiras e, no caso das políticas de formação de professores, o tema também foi recorrente.

Em 2009, o Plano Nacional de Educação do Paraguai, por meio da linha “melhoramento curricular dos diferentes níveis/modalidades educativas” estabeleceu a ação: promoção do bom uso pedagógico das tecnologias da informação e comunicação (TICs) por parte de educadores, educadoras e estudantes em desenvolvimento curricular. Em 2018, a resolução que regulamenta o vice ministério de Educação Superior - inicial e continuada (Resolução 2355/2018), apresentou uma estrutura, na qual encontra-se um departamento de educação a distância com objetivo de implementar oferta educativa sob a modalidade EAD. Também, identificou-se nessa mesma resolução um departamento de gestão pedagógica de TICs, com objetivo de coordenar os processos vinculados à integração pedagógica dos recursos TICs, a capacitação dos educadores em competências TICs e a assistência pedagógica na utilização dos recursos

tecnológicos nos diferentes níveis e modalidades do sistema educativo. Dentre suas funções, pode-se destacar a de elaborar programas de alfabetização digital em coordenação com outras instâncias para os diversos atores educativos (educadores e estudantes); e a de capacitar educadores em temas referidos ao uso pedagógico das TICs.

Esta mesma resolução paraguaia apresenta uma direção de inovações pedagógicas, com o objetivo de desenvolver programas que focalizem na atenção e melhora do currículo, com ênfase nos materiais instrumentais, competências transversais, tecnologias da informação e comunicação e habilidades para a vida. Constata-se uma preocupação em ensinar os professores paraguaios a desenvolverem o uso pedagógico das tecnologias; em entrevista com a equipe do Ministério de Educação do Paraguai (OJEDA, 2021), a equipe reforçou que, no âmbito da formação de professores, as questões de tecnologia têm sido um tema discutido em todos os níveis de competências das novas tecnologias, seguindo uma proposta de uso pedagógico e inclusivo dos recursos para poderem produzir conteúdo compatível com o digital atual, reforçando o eixo de formação no período pandêmico e pós-pandêmico da Covid-19.

Em relação ao Uruguai, não foi possível identificar nos documentos analisados o tema do uso das TICs para o ensino e a aprendizagem, de forma mais específica e destacada como nos outros países. Entretanto, vale ressaltar que o Uruguai vem desenvolvendo desde 2007 o plano Conectividade Educativa de Informática Básica para a Aprendizagem em Linha (CEIBAL), uma política muito reconhecida entre os países da região, por meio da qual desenvolveu-se um centro de inovação educativa com tecnologias digitais, promovendo a integração entre a tecnologia e a educação, com o objetivo de melhorar os processos de aprendizagem, para que os estudantes uruguaios construam capacidades para uma cidadania global. Ademais, no âmbito da formação docente, o CEIBAL oferece diversas formações para os docentes por meio de cursos, programas e plataformas de uso educativo, desenvolvidas pelo departamento de formação, e focando em educadores, docentes e estudantes de formação docente da ANEP, ou seja, desenvolvem ações formativas na formação inicial e continuada de professores.

Portanto, o uso das TICs para o ensino e a aprendizagem é um tema comum e está em intersecção nas diferentes políticas, programas e ações desenvolvidas pelos países. Os quatro países que fizeram parte do PASEM apresentaram políticas específicas acerca da inclusão das TICs na formação de professores: no caso do Paraguai, o Plano Nacional de Educação (2009) incorporou as TICs na formação docente no sentido dos equipamentos e da integração curricular. A Argentina e o Uruguai tiveram programas renomados e conhecidos em toda a

região, como o Conectar Igualdade (2010) e o Plano CEIBAL (2007), respectivamente. O Brasil conta com várias políticas e projetos nessa área, desde a promulgação da LDB (1996), e no âmbito da formação docente verifica-se um aumento exponencial, desde os anos 2000, principalmente com as plataformas digitais UAB (2006) e a Plataforma Freire (2009).

6.2.4 Os Temas Educacionais nas políticas nacionais de Formação Continuada de professores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai

Os Temas Educacionais foram os temas que surgiram nas diversas ações levadas a cabo pelo PASEM. Temas estes que às vezes são repetidos considerando os códigos/categorias da pesquisa já discutidas ao longo do trabalho. No que tange a essa parte do estudo, buscou-se identificar quais temas foram privilegiados nas ações do PASEM; alguns temas ganharam mais espaço no desenvolvimento das ações, com destaque para o eixo da **Cidadania Regional**, que se conecta com outros temas, como: o ensino das línguas oficiais do MERCOSUL (português e espanhol) na formação docente, nas ações de mobilidade (intercâmbios, estágios, encontros), e em outras ações realizadas pelo PASEM. Também nesse tema discute-se a questão da interculturalidade na região, pois conhecer as duas línguas poderia facilitar e gerar um maior intercâmbio cultural e um debate referente à identidade regional. Ainda no eixo da Cidadania Regional, o PASEM destacou temas como políticas docentes para integração regional e ações que promovessem a consolidação dos vínculos institucionais na região.

Entretanto, ao analisar as políticas da Argentina, do Brasil, Paraguai e Uruguai observou-se que o ensino das línguas oficiais do MERCOSUL é uma política muito instável, como já discutido em outras partes desta pesquisa, pois ora ela aparece nas políticas nacionais e ora não, sendo muito influenciada pelas mudanças de governo, ou seja, governos mais inclinados aos processos de regionalização priorizam tais políticas, e os governos menos inclinados retiram tais políticas da agenda educativa nacional. Nesse contexto, os documentos estudados mostram que os temas que permeiam o eixo da Cidadania Regional não tiveram repercussão nas políticas nacionais de formação docente, não sendo um eixo destacado nas políticas de nenhum dos países pesquisados

Outro tema que aparece nas políticas nacionais, indicando uma confluência entre o proposto pelo regional, tanto no MERCOSUL Educacional como no desenvolvimento do PASEM, é o eixo da **Qualidade Educativa**, que abrange o tema da qualidade na formação

docente inicial e continuada, trazendo a temática da formação dos formadores e a formação de professores em nível superior (universitário ou não universitário). Este último tema já foi discutido e identificado como um tema com espaço e relevância na agenda das políticas educacionais da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ademais, destaca-se que essa temática também vai ao encontro das políticas educativas globais, as quais revelam uma preocupação com a qualidade da educação a ser medida pelas provas internacionais, como PISA e TALIS.

Nessa conjuntura, dois temas são recorrentes nas políticas nacionais de educação: o **Ensino e a Aprendizagem focados na Alfabetização e na Ciências e Matemática**. Ressalta-se que a compreensão leitora e a aprendizagem de Ciências e Matemática são áreas priorizadas nas provas do PISA. Na Argentina, foi possível identificar no Programa Nacional de Formação Permanente de 2013 uma preocupação com a alfabetização e com a escrita e compreensão leitora dos estudantes de todos os níveis educacionais. Tal documento apresenta um anexo com os componentes que devem estar nas ações de formação continuada, e é possível identificar essa prioridade com o tema. Nesse mesmo anexo também se observam nas ações de formação continuada o ensino de Ciências e Matemática em todos os níveis educacionais.

No Brasil, o tema já constava no documento da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de 2004. Vale destacar que o Brasil, dentre os quatro países pesquisados, é o que apresenta maior índice de analfabetismo total e funcional. O referido documento destaca as áreas contempladas: alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica. As formações ofertadas nessa área foram realizadas mediante convênios do governo federal com renomadas faculdades brasileiras, em sua maioria universidades públicas.

No Paraguai, o programa PROCEMA, com vigência de 2015 a 2021, teve como objetivo desenvolver metodologias inovadoras na formação docente em algumas áreas, como linguagem, Matemática e Ciências, em todos os níveis e modalidades do sistema educativo nacional. Em entrevista com a equipe do Ministério da Educação e Ciência do Paraguai, organizada pela professora Nancy Benítez Ojeda (2021), foi destacada uma política do período de gestão do ex-presidente Fernando Lugo (2008-2012), que se chamou “Campanha Nacional de Capacitação Docente⁷⁸”, cujo foco era potencializar a compreensão leitora dos docentes, e abarcou docentes dos diferentes níveis educativos.

De forma geral, a temática do Ensino e da Aprendizagem focada na Alfabetização e na Ciências e Matemática está presente nos planos nacionais de educação dos quatro países.

⁷⁸ As *campañas nacionales* é uma política de formação gratuita; estas existem desde 2010 e são Campanhas Nacionais de Capacitação Docente para todos os níveis de educação, que envolve os institutos de formação docente de todo país (ALLIAUD *et.al.*, 2014).

Outro tópico enfatizado pelo PASEM nos objetivos específicos do programa é o **desenho e a gestão das políticas públicas para a formação e o desenvolvimento profissional docente**. No que tange à preocupação com a gestão, esse foi um tema de muita repercussão nas políticas nacionais analisadas nesta pesquisa, em conformidade com o proposto pelo programa regional, o PASEM.

No documento Programa Nacional Formação Permanente (2013) da Argentina, o tema é explorado como um componente da formação permanente em seu documento anexo, apresentando um plano de formação para diretores e supervisores de todos os níveis educacionais do país. O Plano Nacional de Educação Estratégico (2016-2021) corrobora e destaca que é central a melhora sistêmica e contínua da formação docente, dos processos de ensino e aprendizagem, da gestão pedagógica, do planejamento e gestão das ações educativas, materiais e financeiras no âmbito nacional e provincial. Com esse contexto, o Plano Nacional de Formação Docente de mesma vigência (2016-2021) apresenta como um dos três objetivos centrais do plano: melhorar as práticas das equipes de direção e docentes em exercício; para tanto, propõe que docentes e diretores em exercício participem regularmente de formação e apresentam uma linha específica que é a de “Promover a formação de supervisores e diretores”.

Se propone trabajar con la línea de supervisores y equipos directivos del sistema ya que, por su posición de conducción institucional y articulación entre las políticas y los docentes, son actores clave para la mejora de la conducción institucional, especialmente en la dimensión pedagógica. El equipo directivo define estrategias alineadas con las políticas públicas, gestiona proyectos, recursos y urgencias y establece diálogos dentro y fuera de las escuelas. Los supervisores son agentes del Estado que tienen el rol de analizar la situación educativa en los territorios, comparar propuestas pedagógicas y organizacionales de sus escuelas y generar un proceso de mejora en el plano local (ARGENTINA, p.16, 2016).

Nas políticas paraguaias, identificou-se que o tema ganhou destaque no programa PROCEMA, no qual um dos componentes do programa foi a realização da formação de gestores educativos; para este componente trabalhou-se com a titulação de diretores departamentais, supervisores educativos e técnicos das supervisões, secretários departamentais e instâncias desconcentradas. Também foi ofertado o Curso de “Técnico Docente em planejamento monitorado e avaliação em Políticas, Programas e Projetos”, implementado nas Instituições de Educação Superior (universidades e Institutos de Formação Docente).

Outro tema já bastante explorado nesta tese e que reverbera em todos os países e na maioria das políticas de formação de professores são as **Tecnologias e o Uso das TICs para o ensino e aprendizagem**.

O tema **Acompanhamento dos professores novos** foi identificado em ações do PASEM, nos projetos das *Pasantías* (estágios), liderados pela Argentina e pelo Uruguai, entretanto, não foi um tema recorrente nas políticas nacionais estudadas neste trabalho. Mas, existe um debate acerca do acompanhamento dos docentes recém-formados ou em vias de formação, identificado em programas como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) e a Residência Pedagógica no Brasil. No caso da Argentina apenas no Plano Nacional de Educação Estratégico (2016-2021) encontrou-se menção direta ao tema no eixo “*Formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad*”, que tem como um dos seus objetivos específicos a criação de novas instâncias de formação especializadas para docentes em exercício, incluindo a formação para a gestão e o acompanhamento de docentes novos.

Portanto, foi possível identificar nas políticas nacionais temas educacionais comuns levados a cabo pelo PASEM, destacando o que foi convergente, o que foi divergente e temas que se reconfiguraram ou se transformaram no contexto nacional.

Capítulo 7 Confluência, influência, intersecção nas políticas de Formação Continuada de professores nos países membros do MERCOSUL

Na Parte 2 da tese, foi possível identificar de forma muito detalhada como as políticas globais de educação ingressam nos países da América do Sul, bem como observar o que já era anterior ao PASEM, o que se repete e o que não esteve presente nas políticas educacionais de FCP dos países, identificando processos de reconfiguração do global e do regional nas políticas locais e nacionais de educação.

Apesar de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai estarem na mesma região do globo e possuírem contextos e semelhanças que os aproximam, observou-se pelos principais dados políticos, geográficos, sociais e econômicos apresentados muitas diferenças, sobretudo nos aspectos relacionados à forma como os Estados nacionais estão constituídos e nos dados referentes à desigualdade social. É em um contexto diverso e complexo que se analisou um programa regional, o PASEM, e a relação deste programa com as políticas educacionais de formação continuada de professores da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A organização da educação também se revelou diferente nesses países, o que sem dúvida dificulta um processo de regionalização mais efetivo e homogêneo. Constataram-se discrepâncias em vários sentidos educacionais: a mais impactante refere-se aos índices de analfabetismo, os quais o Brasil e o Paraguai apresentam maior número de analfabetos, quando comparados com a Argentina e o Uruguai. Nesse contexto complexo e diverso o PASEM desenvolveu suas ações regionais de educação.

A formação de professores em cada um dos países aqui estudados exhibe tradições, debates e escolhas políticas para a formação de professores historicamente diversas, apesar de também guardar algumas semelhanças. A formação inicial nos países da região é marcada por uma diversidade no que tange à carga horária, à valorização do teórico e prático e à organização das disciplinas. Ademais, ainda se encontra o debate de haver uma formação de professores em nível superior, que em alguns casos é universitária e, em outros, não. Portanto, apesar de se verificar uma formação heterogênea, todos os países possuem em suas agendas a preocupação com a qualidade da educação, principalmente na busca de alavancar os resultados dos estudantes nas avaliações externas, nacionais e/ou internacionais. Tal contexto promove políticas que buscam melhorar a formação inicial de professores, na expectativa de aumentar uma qualidade da educação que na maioria dos casos é medida pelos índices de provas, como o PISA.

Na Formação Continuada, a busca pela qualidade da educação continua sendo um objetivo. A FCP é um direito na maioria dos países pesquisados, mas ainda prioriza práticas formativas pontuais e descontinuadas, mesmo com a identificação de políticas mais centralizadas, institucionalizadas e universalizadas na última década, sobretudo com o advento da tecnologia, do uso das TICs e de formações no modelo EAD.

Quando se observam as trajetórias de formação docente na região, identifica-se que os objetivos do PASEM na região não são novos e estão presentes desde o início das reformas nos anos de 1990, por meio de processos que passaram por transformações e reconfigurações, mas que ainda persistem em ter a educação como um espaço de manutenção do modo de produção capitalista. Ademais, notou-se um uso utilitário da formação docente, no qual ela se torna um meio para alcançar a tão buscada qualidade da educação.

Na última década (2010 -2020) das políticas de Formação Continuada de professores na região, observou-se a trajetória nacional de tais políticas e sua relação com o contexto regional e global. No contexto do MERCOSUL, destacou-se que o período da Maré Rosa (PANIZZA, 2006), ou seja, o período dos governos progressistas na América do Sul, foi marcado por políticas que priorizaram uma maior universalização de direitos sociais e de colaboração entre os países. Período de negociação, construção e vigência do PASEM. Também na Maré Rosa identificou-se uma promulgação maior de documentos com foco na formação continuada de professores, ou seja, uma política que esteve na agenda desse período, ocupando um lugar de destaque; dos aproximadamente vinte documentos analisados, onze foram promulgados no período da Maré Rosa.

Nessa análise detalhada das políticas de Formação Continuada de professores da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai buscou-se identificar as intersecções com os objetivos do PASEM e com os desdobramentos desse programa nos países. Para isso, observou-se nas ações, nas diretrizes e nas orientações do PASEM o que foi de mais recorrente, conforme Parte 1 desta tese (códigos/categorias), verificando-se a coocorrência destas nas políticas nacionais estudadas, possibilitando uma análise das influências do PASEM na região:

Quadro 7 Reconfiguração dos códigos/categorias do PASEM nas políticas nacionais de FCP – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – 2010 -2020

Presentes nas políticas nacionais de formação continuada de professores:	Ausentes (ou pouco presentes) nas políticas nacionais de formação continuada de professores:
Debate sobre a formação inicial de professores ocorrer nível superior;	Redes de Formação;
Desenvolvimento Profissional Docente;	Reconhecimento de Títulos;
Qualidade na Formação Docente;	Mobilidade Docente
Uso das TICs para Ensino e Aprendizagem;	Ensino de português e espanhol como língua estrangeira;
Temas Educacionais: qualidade na formação docente (inicial e continuada); Ensino e a Aprendizagem focados nas ações de Alfabetização e de Ensino de Ciências e Matemática; o desenho e a gestão das políticas públicas para a formação e o desenvolvimento profissional docente; e Tecnologias e o Uso das TICs para o ensino e aprendizagem.	Temas Educacionais: Cidadania Regional; e Acompanhamento dos professores novos.

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, o PASEM, assim como identificado nas políticas dos países aqui estudados, buscou desenvolver ações voltadas a uma suposta qualidade na formação docente inicial e continuada. Observou-se que a formação ocupa um lugar meio para se alcançar outros objetivos no âmbito das políticas de educação; assim, a formação deixou de olhar para o sujeito e tornou-se um meio, um método, algo utilitário, conteudista (visando apenas às provas externas/estandarizadas nacionais e internacionais). Tal situação também é encontrada em políticas educacionais de âmbito global, ou seja, há uma confluência e convergência entre os aspectos globais e os regionais influenciando no âmbito local/nacional.

Considerações Finais: o PASEM e o processo de regionalização da Formação Continuada de professores no MERCOSUL

Para tecer as considerações finais desta tese, retoma-se o objetivo principal da pesquisa, que promoveu o desenvolvimento deste estudo e tornou-se o eixo central, a busca por descrever e analisar a reconfiguração do PASEM nas Políticas Nacionais de Formação Continuada de Professores da Educação Básica na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, durante a década de 2010 – 2020, período este em que o PASEM esteve vigente na região (vigência entre 2011-2016). Com esse objetivo, buscou-se ler nas políticas nacionais estudadas nesta pesquisa as influências e as intersecções do regional, representado pelo PASEM, buscando identificar se esse programa regional de incentivo apresentou confluências e influências nas políticas nacionais dos países, traçando alguns percursos e aspectos do processo de regionalização da formação continuada de professores no MERCOSUL. Vale destacar que ao final de cada parte da pesquisa (Parte 1 e Parte 2) foi apresentada uma conclusão mais ampla e detalhada dos dados coletados, dos aspectos analisados e dos resultados encontrados. Nestas Considerações Finais intenta-se destacar, de forma mais ampla, os principais resultados das duas partes da pesquisa.

O objetivo central desta tese leva em consideração o contexto regional, no qual a educação se torna um fator de integração e, no caso do MERCOSUL, esse aspecto aparece em todos os Planos de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL (OLIVEIRA-DRI; PULIDO-MONTES, 2021), reforçando tal relevância e tornando-se uma dimensão central no processo de regionalização educativa. Os acordos e os planos de educação do MERCOSUL estabelecem intersecções com uma agenda internacional e global de educação, por meio das relações com os diferentes organismos internacionais/multilaterais, com outras regiões e blocos como a UE. Nesse cenário, foi possível identificar uma sintonização entre os objetivos que conformaram a Declaração de Bolonha (1999) na UE e as diretrizes/orientações/ações do processo de integração educativa do SEM (Quadro 3), destacando-se como comum entre as duas regiões a promoção, a comparação e o reconhecimento de títulos; o incentivo à mobilidade estudantil; e a busca por uma qualidade educacional.

Nesse sentido, a Parte 1 da pesquisa revelou que a implementação do PASEM trouxe em seu bojo aspectos de uma agenda global de educação, na qual o Setor Educacional do MERCOSUL negociou e seguiu orientações da UE, bloco que financiou 70% do programa, identificando intersecções entre o global e o regional. Conforme discutido nesta tese, a “viagem” de políticas educacionais do global para o regional não é linear e, como observado nas atas, nos documentos e nas entrevistas que subsidiaram a pesquisa, não é um processo

simples, já que ocorreram longas negociações até chegar na forma como o PASEM foi implementado.

A influência do global é um ponto relevante, principalmente quando o local não tem aspectos da cultura e da cidadania fortalecidos e estruturados para valorizar a produção local, como é caso dos países da América do Sul, mesmo que estes tratem os temas que chegam de formas diferentes. No caso das políticas de Formação Continuada de professores, salienta-se que a formação do professor não é só aquela realizada em faculdade, no ensino do magistério, ou na escola, mas é importante olhar para outros aspectos formativos que fazem parte de uma estrutura social, dentro de uma lógica de interesses econômicos, ideológicos e culturais. Muitos países latino-americanos não possuem um processo de valorização próprio da formação, da cultura e da memória, vivendo processos de aculturação do global em detrimento do regional e do local.

O tema qualidade da educação é evidenciado na agenda global, no PASEM e nas políticas nacionais dos países estudados; esse é o *slogan* mais comum das políticas educativas globais e reverbera em todas as esferas educacionais, desde as reformas educativas dos anos de 1990, implementadas pelos países da América Latina. Nesse sentido, a proposta do PASEM coloca a formação continuada de professores e o desenvolvimento profissional destes como meio para alcançar a tão buscada qualidade da educação. Essa forma de propor a formação de professores pode ser considerada utilitarista, pois não almeja uma formação profunda e focada no sujeito professor, mas objetiva apenas melhorar a qualidade da educação, que, no caso dos documentos estudados, não explicitaram critérios definidos como parâmetros do que se está considerando qualidade da educação. Entretanto, entendeu-se pelo enfoque das ações formativas (cursos, palestras, pós-graduações, dentre outros) ocorrerem no campo da alfabetização; e do ensino de Língua, Matemática e Ciência que os parâmetros avaliativos têm sido os resultados das avaliações externas, como o PISA. Ademais, formar o professor com o único objetivo de melhorar a qualidade da educação é também responsabilizar (e por vezes, culpabilizar) somente esse professor pelos resultados dos estudantes.

Nesse ínterim, o PASEM teve como proposta central a qualidade da educação e a integração regional, pois a formação continuada dos professores também é vista como meio para a implementação de ações e ideias referentes ao regional. Com base nas reflexões de Verger (2019) e de Ruiz (2019), o objetivo do PASEM, ao passar primeiro por um processo inter-regional de negociação entre UE e MERCOSUL, realiza um processo de tradução do global ao contexto regional, que neste caso é muito complexo, com instabilidades políticas, e é

precário desde o aspecto social, sendo incipiente com relação à integração regional. Assim, a proposta central e inicial do PASEM passa por um intenso processo de ressignificação, e ao “viajarem” para os países são paradas ou modificadas, pois encontram realidades institucionais, sociais, econômicas e históricas que não estão dispostas ou preparadas para levar a cabo esse propósito.

Considerando o PASEM no âmbito do MERCOSUL, não se pode deixar de enfatizar o efeito impulsor que este teve no desenvolvimento do Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) e da Comissão de Área de Formação Docente (CAFD), promovendo um debate mais consolidado no que tange ao desenvolvimento de políticas educativas de formação de professores no âmbito da região, fixando, portanto, o tema na agenda do SEM.

Na Parte 2 da pesquisa, adentrou-se nos processos de “viagem” e de reconfiguração das políticas regionais nas políticas nacionais de formação continuada de professores. Para tanto, realizou-se um exaustivo trabalho de estudar as políticas nacionais dos quatro países, para abranger tudo que tinha sido desenvolvido e de resultados acerca do PASEM, considerando os treze códigos/categorias (Quadro 4), destacadas na Parte 1 da pesquisa. Ao analisar as políticas de FCP da última década (2010-2020), considerou-se importantes aspectos do percurso dessas políticas, assim como aspectos que já eram anteriores ao período pesquisado, e fatores concomitantes às políticas analisadas, como o período da Maré Rosa na região.

Assim, ao analisar as políticas de FCP da última década (2010-2020), considerou-se importantes aspectos do percurso dessas políticas, como o que já era anterior ao período e fatores concomitantes às políticas, como o período político da Maré Rosa na região.

Nesse cenário, ao analisar os vinte e dois documentos de políticas de FCP, à luz do PASEM, a pesquisa deteve-se em aspectos que se repetiram do regional no nacional, bem como aspectos que se manifestaram apenas no regional e não estavam presentes nas políticas nacionais. Identificou-se um intenso e não linear processo de reconfiguração do global e do regional nas políticas locais e nacionais de educação da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

É possível destacar muitas diferenças entre os países analisados, principalmente nos aspectos relacionados à organização de seus Estados nacionais, em que alguns são mais unitários e outros mais federalistas; outra discrepância marcante são os dados relacionados à desigualdade social, uma vez que os países apresentam IDHs e Índices de Gini muito diferentes. A organização da educação também se revelou bem distinta nesses países, o que pode dificultar um processo de regionalização mais efetivo.

A formação de professores em cada um dos países estudados apresentou tradições, debates e escolhas políticas muito diversas historicamente, embora possuam semelhanças. A formação inicial nos países da região é marcada por uma diversidade no que tange à carga horária, à valorização do teórico e do prático, à organização das disciplinas, à gratuidade, à privatização e ao nível/titulação, que pode ser superior ou não. Com relação ao debate referente a haver uma formação de professores em nível superior, que em alguns casos é universitária e, em outros, não, encontrou-se uma gama muito variada de propostas, e o mais discrepante é o Brasil, no qual as titulações, independente da instituição, são de nível superior universitário (licenciaturas que nos outros países são chamados de professorado); mostrando uma considerável fragmentação acadêmica no processo inicial de formação dos professores na região (RUIZ, 2019). Porém, todos os países possuem em suas agendas a preocupação com a qualidade da educação, conectando-a com as políticas de formação inicial para a busca de melhorar os resultados dos estudantes nas avaliações externas, nacionais ou internacionais.

Mientras que en la mayoría de los países la formación inicial de los docentes se localiza en el nivel superior, aún existen instancias de titulación de nivel medio que conviven con las de los institutos de nivel superior y las universidades. Este aspecto de la institucionalidad de la formación docente (ya acordado por el sector educativo del MERCOSUR, SEM) resulta clave para pensar la construcción de lo regional (BIRGIN, 2016, p. 3).

Na formação continuada de professores, a busca pela qualidade da educação continua sendo um objetivo que se prolonga desde a formação inicial. Entretanto, vale destacar que a formação continuada de professores é um direito na maioria dos países pesquisados, mas ainda prioriza práticas formativas pontuais e descontinuadas, mesmo com a presença de políticas mais centralizadas, institucionalizadas e universalizadas, na última década. Destaca-se que com o advento da tecnologia, o uso das TICs e das formações no modelo EAD aumentaram na região.

A análise das políticas nacionais de FCP na última década (2010 -2020) revelou dados a respeito das trajetórias nacionais de tais políticas e as relações com o contexto regional e global. O período da Maré Rosa (PANIZZA, 2006 se destaca com políticas que priorizaram a FCP de forma nacional e institucionalizada. Destacam-se as políticas que de alguma forma apresentaram confluência e intersecção entre o regional- as proposta do PASEM- e o nacional, ou seja, as políticas estudadas na Parte 2 desta tese, que foram: os debates referente à formação inicial de professores ocorrer em nível superior; as políticas e incentivos no que tange ao Desenvolvimento Profissional Docente; a preocupação com uma Qualidade na Formação

Docente; o Uso das TICs para o ensino e a aprendizagem; e o desenho e a gestão das políticas públicas para a formação e o desenvolvimento profissional docente.

Outro fator destacado nos materiais do PASEM, que podem ser relevantes para a reflexão, é a ausência de conteúdos que versem acerca da América Latina na Formação Inicial e Continuada de professores nos países da região:

El trabajo sobre los contenidos de la formación docente la cuestión latinoamericana, si bien tiene importantes desarrollos de producción y de investigación, está prácticamente ausente de los contenidos de la formación inicial y continua de nuestros docentes (BIRGIN, 2016, p. 6).

Ademais, se destacaram as políticas que de alguma forma não apresentaram confluência e intersecção entre o regional e o nacional, que foram: a construção de redes de formação; o Reconhecimento de Títulos mais presentes nas políticas de ensino superior; a mobilidade docente que também se verifica mais nas políticas de Ensino Superior; o ensino de português e espanhol como língua estrangeira; cidadania regional e o acompanhamento dos professores novos.

Portanto, esta é uma pesquisa que identificou diversos aspectos das “viagens” das políticas de FCP do regional ao nacional, revelando que há muitas dificuldades, de diferentes âmbitos, nesse processo na região do MERCOSUL. Dos resultados desta pesquisa, outras perguntas são suscitadas, como: Há a possibilidade de se construir políticas regionais situadas e que levem em consideração os aspectos e a idiosincrasia dos países da região? Qual a capacidade e a disponibilidade dos países investigados de desenvolver e manter políticas regionais de formação de professores? As diferenças encontradas nos quatro países podem ser caracterizadas como impedimentos para o desenvolvimento de um processo de regionalização educativa que, em parte, necessita de um procedimento de padronização para se desenvolver, mas tais diferenças também podem ser uma riqueza para a diversidade da região e de cada país. Entretanto, o tema da padronização na busca de se desenvolver um processo de regionalização educativa é recorrente, pois se torna necessária para a abertura de mercados, lembrando que o MERCOSUL é um bloco econômico.

Ao concluir esta tese, constatou-se a necessidade de ampliar uma agenda de pesquisa, visando dar continuidade ao debate e abrangendo outros problemas, como: a questão do Desenvolvimento Profissional Docente, que pode ser melhor explorado tanto no MERCOSUL como nos quatro países, de forma a analisar e compreender como os países que assumiram esse tema em suas políticas educativas estão desenvolvendo na prática tal política. Por que nas

políticas estudadas de DPD a condição de trabalho e os aspectos salariais não são pontos destacados? Como a carreira está presente na trajetória profissional dos professores? Por que na maioria das políticas estudadas nesta tese o conceito de DPD está reduzido a FCP?

Mesmo considerando que ao longo do trabalho foram tecidas relações e comparações entre os modelos de regionalização educativa europeia e do MERCOSUL, principalmente quando se analisa o conhecido e implementado modelo da Declaração de Bolonha (1999). É importante considerar que tal modelo no âmbito europeu vem sendo superado por um processo de regionalização educativa mais amplo, com o Espaço Comum de Educação (EEE) que, sem dúvidas, carece de pesquisas mais profundas e específicas na busca de compreender quais são seus objetivos e efeitos, principalmente no âmbito da região do MERCOSUL. Como o EEE “chega” ao MERCOSUL, considerando toda essa complexidade da região explorada e apresentada nesta tese?

Outro ponto de discussão refere-se aos aspectos concretos que a agenda global está produzindo no contexto regional, considerando para isso não somente as políticas europeias, mas também as políticas de outras regiões do globo, como as influências da OCDE nessa agenda global de educação, principalmente com a introdução do TALIS no âmbito das políticas de formação docente. Nesse contexto pode-se observar uma recomposição e concorrência dos organismos e blocos regionais pelo protagonismo das políticas globais de educação. Será que o TALIS se tornará uma versão do PISA no que se refere à avaliação dos professores em escala global?

Além disso, é possível considerar que a trajetória metodológica que marca esta pesquisa pode ser um modelo metodológico aplicável a outros objetos de pesquisa no campo das políticas públicas educacionais na área da globalização, e nos estudos educacionais de políticas com enfoques comparados críticos. Tal resultado ocorreu em decorrência de um criterioso percurso metodológico, desde a revisão bibliográfica até a análise dos dados, fazendo uso de diferentes ferramentas de pesquisa e de análise, conforme já apresentado.

Essas e outras indagações apresentadas nesta conclusão são temas que esta pesquisa não objetivou e/ou alcançou responder, pois não era o objetivo central. Porém, são importantes e que apontam para uma agenda de pesquisa que, indubitavelmente, deve continuar, com o objetivo de ampliar o conhecimento neste campo de pesquisa; e fortalecer a formação continuada de professores como um direito nos países do MERCOSUL, assim como apontar melhorias no campo do desenvolvimento profissional dos professores, indicando possibilidades de políticas de formação nas quais os professores sejam sujeitos ativos nesse processo, e não

meio para alcançar resultados nas avaliações externas, nacionais ou internacionais; ou ainda para colaborar com a abertura de mercados no âmbito das relações econômicas e geopolíticas.

Glossário

- 1- Formação Docente: Formação de professores
- 2- Professor: Docente
- 3- PIR: Programa Indicativo Regional. Um programa no MERCOSUL em parceria com a União Europeia
- 4- *Pasantías*: Estágios docentes
- 5- Formação Continuada de Professores: Formação continuada de docentes
- 6- Códigos/categorias: são as categorias de análise que foram sendo identificadas nos documentos analisados no *software* ATLAS.ti. Como o software usa o nome código usou-se na tese.
- 7- Temas educacionais: são os temas que foram recorrentes nas diferentes ações do PASEM.
- 8- Licenciatura no Brasil: Professorado na Argentina, Paraguai e Uruguai

Referências

- ABOITES, H. Viento Del Norte: **TLC y Privatización de la Educación Superior en México**. México, 1997.
- ACOSTA, F; RUIZ, G. R. Estudio introductorio: Repensado la educación comparada. Lecturas desde Iberoamérica. Entre los viajeros del siglo xix y la globalización. *In*: RUIZ, G. R.; ACOSTA, F. (ed.). **Repensando la educación comparada: lecturas desde Iberoamérica**. Entre los viajeros del siglo XIX y la globalización. Barcelona: Octaedro, 2015, p.15-26.
- ALLIAUD, A. (coord.). **Los Sistemas de Formación Docente en el MERCOSUR: Planes de estudio y propuestas de formación continua**. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014.
- ALLIAUD, A.; VEZUB, L. La formación inicial y continua de los docentes en los países del MERCOSUR. Problemas comunes, estructuras y desarrollos diversos. **Cuadernos de Investigación Educativa**, V. 5, Nº 20, Montevideo (Uruguay), 31-46. Universidad ORT Uruguay, 2014.
- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.
- ANTUNES, R. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. *In*: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (org.). **O cenário latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 95-116.
- BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.
- BALL, S. J.; MAINARDES, J. (orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 11, p. 89–117, ago. 2013.
- BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial**. 1995.
- BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.
- BIRGIN, A. (coord.). **Estudio sobre criterios de calidad y mejora de la formación docente del MERCOSUR**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.
- BIRGIN, A. **Documento de política sobre criterios de calidad y mejora en la formación docente del MERCOSUR políticas docentes y construcción regional del MERCOSUR**.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo, 2016.

BIRGIN, A. Una nueva institución para el gobierno de la formación docente en Argentina: El INFD. **Práxis Educativa**, v. 14, n. 28, p. 41–63, 28 fev. 2018.

BÖRZEL, T. A. Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance. In: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. 1. ed. Oxford: Oxford University, 2016. p. 41–63.

BOTTO, M. La transnacionalización de la educación superior: ¿qué papel juegan los nuevos regionalismos en la difusión de estas ideas? El caso del MERCOSUR (1992-2012) en perspectiva comparada. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, v. vi, n. 16, p. 90–109, 2015.

BOTTO, M. La política de educación superior en el MERCOSUR: ¿un modelo contra-hegemónico? **Integración y conocimiento**, v. 4, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. **Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2007f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Base da Educação Nacional**. Brasília, 23 de dezembro de 1996, p. 27.894.

BRASIL. Ministério de Educação, IDEB – **Índice de Desenvolvimento de Educação Básica**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=870721>. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.129, de 27 de novembro de 2009. **Constitui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica**. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. MEC. **Orientações Gerais. Rede Nacional de Formação de Professores de Educação Básica**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, **Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica**, 2009.

BRASIL. Resolução CNE/CP Nº 1 de 2020. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica**, BNC-Formação Continuada. 2020.

BRASIL. Resolução CNE/CP Nº 2, 2019. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial Professores da Educação Básica**, BNC-Formação Inicial. 2019.

BRASIL. Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2014.

BRASIL. Resolução CNE/CP nº 2/2015. **Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada**. 2015.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. 2013

BRASLAVSKY, C. Prólogo: La capacitación docente en el siglo XX la normalidad y la excepcionalidad del caso argentino. *In: SERRA, J. C. Campo de Capacitación Docente: Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*. Buenos Aires: Miño Y Davila, 2004. p. 15-18.

BRAY, M; ADAMSON, B.; MASON M. **Educación Comparada. Enfoques y Métodos**. Buenos Aires: Granica, 2010.

BRITOS, J. N.; VARELA, L. (coord.) **Español y portugués, vectores de integración regional**: aportes para la construcción de una política de formación docente. 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

CABALLERO, A.; MANSO, J.; MATARRANZ, M.; VALLE, J. M. **Investigación en Educación Comparada**: Pistas para investigadores noveles. *Relec*, Año 7, nº 9, p. 39-56, 2016.

CANDAU, V. M. F. Formação Continuada de Professores: Tendências Atuais. *In: MIZUKAMI, Maria da Graça N.; REALI, Aline Maria de M. Rodrigues. Formação de Professores: Tendências Atuais*. São Paulo: EDUFSCar e FINEP, 1996.

CARNOY, M. Educational Policies in the Face of Globalization: Whither the Nation State? *In: MUNDY, K.; GREEN, A; LINGARD, B.; VERGER, A. (ed.). The Handbook of Global Education Policy*. Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd., 2016. p. 27- 42.

CEPAL; UNESCO. **Invertir mejor para invertir más**. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. CEPAL - SERIE Seminarios y conferencias Nº 43. Santiago de Chile, enero 2005.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital. Brasil**, Xamã, 1996.

CIAVATTA, M. **Estudos comparados e educação na América Latina**. São Paulo: Livros do Tatu/Cortez, 1992.

CIAVATTA, M. Estudos comparados: sua epistemologia e sua historicidade. **Trabalho Educação Saúde**, Rio de Janeiro, v.7, suplemento, p.129-151, 2009.

CIAVATTA, M. Quando nós somos o outro: questões teóricas - metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 21, n. 72, p. 197-230, ago. 2000.

COITINHO, V. **Las políticas públicas de profesionalización de 'FORMADORES' en el Uruguay en los períodos de gobierno de Mujica y Vázquez (2005-2015): resistencias y bloqueos para avanzar en la profesionalización de los formadores.** 2017, Dissertação (Mestrado) - UDELAR, Montevideo, 2017.

COMISSION EUROPEA. **Documentos de Reflexión sobre el encauzamiento de la globalización.** 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf . Acesso em: 21 jun. 2019.

COSTA, E. M.; MATTOS, C. C. DE; CAETANO, V. N. DA S. Implicações da BNC-formação para a universidade pública e formação docente. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, p. 896–909, 2021.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "Cultura Educacional Mundial Comum" ou localizando uma "Agenda Globalmente estruturada para a Educação"? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423 - 460, maio/ago. 2004.

DALE, R; GANDIN, L. A. Estado, Globalização, Justiça Social e Educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 2, p. 5-16, maio/ago. 2014.

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA, C 119/2 (2009, 28 de mayo). **Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020).** Recuperado de: http://www.oidel.org/doc/Doc_colonn_droite_defaultpage/ET_2020_es.pdf. Acesso em: 21 jun. 2019.

DIAS SOBRINHO, J. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

DECLARAÇÃO DE BOLONHA, de 19 de junho de 1999 - Declaração conjunta dos ministros da Educação europeus (não publicada no Jornal Oficial). 1999. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:c11088>. Acesso em: 15 mar. 2020.

DRAIBE, S. M; RIESCO, M. **El Estado de bienestar social en América Latina Una nueva estrategia de desarrollo.** Documento de Trabajo nº 31. Fundación Carolina - CeALCI. Primera edición, 2009. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT31.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

DRI, W. I. de O.; PULIDO, C.; ALVENTOSA, M. E. Regionalización Educativa: Comparaciones entre UE y MERCOSUR, bajo una perspectiva global de la educación. 2020. No prelo.

DRI, W. I. de O.; SILVA, L. L. da. Formação continuada de professores e regionalização educativa: uma análise das políticas do Setor Educacional do MERCOSUL. **Acta Sci. Educ.**, v. 41, e 44930, 2019.

DRI, W. I. DE O.; MOMMA, A. M. **Processo de regionalização educativa e formação de professores: uma análise do programa de apoio ao setor educacional do MERCOSUL (PASEM).** IX Encuentro Internacional de Investigadores en Políticas Educativas. Septiembre

de 2021, Paraná, Argentina. P. 399 – 406. 2021. Disponível em: <http://grupomontevideo.org/ndca/ndeducacionparalaintegracion/wp-content/uploads/2021/09/IX-EIPE-Compilacion-de-ponencias2.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.

DUSSEL, I. **La incorporación de TIC en la formación docente de los países del MERCOSUR: estudios comparados sobre políticas e instituciones**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

ELÍAS, R.; WALDER, G.; BAREIRO, L. Paraguay Frente a Las Políticas Globales En Educación Y El Debate Político-Pedagógico Latinoamericano. **Formação em Movimento**, v. 2, p. 146–166, 2020.

ELÍAS, R. **Entrevista com pesquisador no campo da educação e colaborador de um estudo juntamente com o PASEM**. Assunção, Paraguai. 27 de maio de 2021. Arquivos de Pesquisa, (mimeo).

EUROPEIA, C. **MERCOSUL - Documento de Estratégia Regional Policy**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fecas.europa.eu%2Farchives%2Fdocs%2Fmercosur%2Frsp%2F07_13_pt.pdf&clen=454453&chunk=true. Acesso em: 15 mar. 2021.

FELDFEBER, M.; GLUZ, N. Las Políticas Educativas en Argentina: Herencias de los ‘90, Contradicciones y Tendencias de “Nuevo Signo”. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339 - 356, abr.- jun. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 9 jan. 2015.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FERRETTI, C. J. A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 299-306, dez. 2002.

FILIPE, F. A.; SILVA, D. DOS S.; COSTA, Á. DE C. Uma base comum na escola: análise do projeto educativo da Base Nacional Comum Curricular. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 29, n. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, 2021 29(112), p. 783–803, jul. 2021.

FIORI, J. L. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **Revista de Saúde Coletiva - PHYSIS**, Rio de Janeiro, v. 7, 1998. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/iea/artigos/fioribemestarsocial.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2015.

FREITAS, H. C. L. de. “A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada”. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol.28, n.100 p.1203 - 1230, 2007.

FREITAS, H. C. L. de. A reforma do Ensino Superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: As políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 68, n. 20, p.17 - 44, dez, 1999.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1085-1114, out./dez. 2014. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>
» <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC). **Formação Continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em Estados e Municípios Brasileiros**. Estudos e Pesquisas Educacionais. Relatório de estudo feito sob encomenda da Fundação Victor Civita. São Paulo: FCC, 2011.

FURLAN, E. G. M.; MARIN, A. J. Políticas, modelos e gestão na formação de professores na América Latina. In: **Ensino Superior: Inovação e qualidade na docência**. [s.l: s.n.]. p. 8872-8885. 2012.

GALEANO, E. *As Veias Abertas da América Latina*: tradução de Galeano de Freitas, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (estudos latino-americano, v.12). Do original em espanhol: *Las venas abiertas da America Latina*, 1971.

GARIBALDI, L. **Entrevista com o professor de língua e de formação docente. Integrou o Setor Educativo do MERCOSUL (SEM) de 2005 a 2015 representando o Uruguai e no mesmo período foi Diretor de Educação do Ministério de Educação e Cultura do Uruguai. Esteve conselheiro da Administração Nacional de Educação Pública (ANEP) no Uruguai**. Montevideo, Uruguai. 03 de agosto de 2018. Arquivos de Pesquisa, (mimeo).

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S; ANDRÉ, M. E. D. de A. Políticas docentes no Brasil: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011. 300 p.

GATTI, B. A. *et al.* **Professores do Brasil: novos cenários de formação**. Brasília, Brasil: UNESCO, 2019.

GHIOTTO, L.; ECHAIDE, J. **El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea Estudio integral de sus cláusulas y efectos**. p. 154, 2020.

GREEN, A. Educación, Globalización y el Papel de la Investigación Comparada. In: BONAL, X; TARABINI-CASTELLANI, A; VERGER, A. (ed.) **Globalización y Educación**, 2007.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Stuart Hall; tradução Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro-11. ed. -Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HARGREAVES, A.; EARL, L.; MOORE, S.; MANNING, S. **Aprender a cambiar: La enseñanza más allá de las materias y los niveles**. Traductor: Pilar Cercadillo Villazán Editorial Octaedro, S.L.; Edição: 1, 2001.

HARGREAVES, A. **Profesorado, cultura y postmodernidad: cambian los tiempos, cambia el profesorado**. Madrid: Morata, 1999.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**: Loyola, São Paulo, 2005.

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa sobre as origens da Mudança Cultural**. SP: Ed. Loyola, 2001.

HERMO, J. P.; VERGER, A. Las políticas de convergencia de la educación superior: un estudio comparado entre el proceso de Bologna y el MERCOSUR. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, p. 100–115, 5 jun. 2010.

HOBBSAWN, E. **A Era dos Extremos: O Breve Século XX**. São Paulo, Cia das Letras, 1995.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, 17 (1), p. 23-59, 1995. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/1348129268?accountid=8113>. Acesso em: 10 mar. 2020.

HYPOLITO, A. M. BNCC, Agenda Global E Formação Docente. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 13, n. 25, p. 187-201, jan./mai. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/995/pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

IANNI, O. **A Sociedade Global**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008

IMBERNÓN, F. **La formación del profesorado**. 1. ed. Barcelona: Paidós, 1994.

IMBERNON, F.; CANTO, P. La formación y el desarrollo profesional del profesorado en España y Latinoamérica. **Sinéctica**, n. 41, 2013.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina: Uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo, Brasil: Xamã, 2008.

LÁZARO, L. M. La educación en América Latina hoy en el horizonte de la agenda educativa post 2015. **Revista Española de Educación Comparada**, 27, p. 17-34, 2016.

LOURENÇO FILHO, M.B. **Educação Comparada**, 2004.

LUDKE, M.; ANDRE, M. **Pesquisa em Educação: Abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

LUENGO, J.; SAURA, G. La performatividad en la educación. La construcción del nuevo docente y el nuevo gestor performativo. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, 11 (3), p. 139-153, 2013.

MANACORDA, M. A. **Marx e a pedagogia moderna**. Trad. Newton Ramos-de-Oliveira. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1991.

MANCEBO, M. E. Navegando entre la tradición normalista y la universitaria: la institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005-2019). **Cuadernos de Investigación Educativa**, Vol. 10, Nº 1, Montevideo (Uruguay), 85-104. Universidad ORT Uruguay, 2019.

MARIN, A.J. Educação continuada: introdução a uma análise de termos e concepções. In: COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso. **Formação continuada**. Campinas: Papirus Editora, 1995. P. 13-20. Caderno CEDES, n. 36.

MARTINS, E. M. **Empresariamento da Educação Básica na América Latina: Redes**

Empresariais Prol Educação. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2019.

MARX, K. **Teses sobre Feuerbach**, 1845. Apêndice à edição em livro da sua obra Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Alemã Clássica, Estugarda 1888. p. 69-72.

MCCANN, E.; WARD, K. Policy Assemblages, Mobilities and Mutations. **Political Studies Review** 10(3), 325-332. 2012.

MATUI, J. **Cidadão e Professor em Florestan Fernandes**. São Paulo, Cortez, 2001.

MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC N° 20/ 2011.

MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC N° 7/ 1991.

MERCOSUL. **Plan Educacional del MERCOSUR 2006-2010**. Disponível em: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/1681/1/plan_sem_2006-2010_anexoiv.pdf, 2012. Acesso em: 13 dez. 2019.

MERCOSUL. **Protocolo de Montevideu**. MERCOSUL/CMC/DEC N° 20/ 2011.

MERCOSUL. **La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores, 2018**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/estudio-la-cooperacion-intra-mercosur-2005-2015-analisis-de-siete-sectores/>>.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. 2. ed. Atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

MITTER, W. Ascensão e declínio de sistemas educacionais: uma contribuição à história do Estado moderno. Título do original: Rise and decline of education systems: a contribution to the history of the modern state. **Revista Compare**, 34 (4). Tradução: Márcia Gomes Gregório Adaptação e revisão: Newton Antonio Paciulli Bryan. 2004.

MOMMA, A. M. **As políticas educacionais brasileira de ensino fundamental no contexto do MERCOSUL**: perspectivas e desafios para o processo de integração. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

MONARCA, C.; FILHO, R. L. **Educação Comparada**. Brasília, Brasil: INEP/MEC, 2004.

MORETO, J. A. **Formação continuada de professores**: dos (des) caminhos dos órgãos colegiados de participação, às instâncias de gestão das políticas públicas. 2009. 326f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

MORETO, J. A. **Formação profissional e profissionalização do professor**. 2008. 134f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

MORETO, J. A. **A educação continuada do diretor da escola**: avaliação da política implementada pela Secretaria Municipal de Educação de Campinas, no período de 1994 a 2000.

2002. 230f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MORROW, R. A.; TORRES, C. A. Estado, globalización y política educacional. *In*: BURBULES, N. C.; TORRES, C. A. (coord.). **Globalización y educación**. Manual crítico. Madrid: Editorial Popular, 2005. p. 31-58.

NÓVOA, A. **Os professores e sua formação**. 3. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1997.

NÓVOA, A. Modelos de Análise em Educação Comparada: o campo e a carta. *In*: NÓVOA, A. Modèles d'Analyse en Éducation Comparée: le champ et la carte. **Les Sciences de l'Éducation pour l'ère Nouvelle**, Paris, v. 2, n. 3, 1995.

NYE, J. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York, EUA: Public Affairs, 2004.

OJEDA, N. O. B. **Entrevista com Diretora geral da Direção Geral de Formação Profissional do Educador que está sob responsabilidade do Ministro de Educação e Ciências**. Assunção, Paraguai. 08 de junho de 2021. Arquivos de Pesquisa, (mimeo).

OLIVEIRA-DRI, W. I. DE. **A AÇÃO PÚBLICA E A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: UM ESTUDO DE CASO NO BRASIL E NA ARGENTINA**. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/917776> Acesso em: 19 maio 2023.

OLIVEIRA-DRI, W. I.; PULIDO-MONTES, C. Los Planes Educativos del MERCOSUR y la recontextualización de sus políticas en Brasil. **Revista Española de Educación Comparada**, v. 39, n. 39, p. 37–60, 27 jun. 2021.

OLIVEIRA-DRI, W. I. DE; PULIDO-MONTES, C.; ALVENTOSA-BLEDA, E. Regionalización Educativa: comparaciones entre UE y Mercosur, bajo una perspectiva global de la educación. *In*: LÁZARO, LUIS MIGUEL; ARRABAL, A. A. (Ed.). **La Educación en América Latina en la perspectiva de 2030**. Valencia: Tirant Humanidades, 2021. p. 123–140.

ONG, A. Neoliberalism as a Mobile Technology. **Transactions of the Institute of British Geographers**, 32 (1), p. 3 - 8, 2007.

PANIZZA, F. La Marea Rosa. Análise de Conjuntura OPSA, v. 8, n. Agosto, p. 19–40, 2006.
PERROTTA, D. La vieja nueva agenda de la educación en el MERCOSUR. **Densidades**, v. 13, n. 13, p. 43–76, 2013.

PASEM. **Informe preliminar del EGP del PASEM al CCR** – Febrero 2016. Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR.

PECK, J.; THEODORE, N. Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. **Geoforum**, 41(2), p. 169 – 174, 2010.

PERAZZA, R. (Coord.) **Estudio sobre normativa de los sistemas de formación docente del MERCOSUR**. 1. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2014.

PERONI, V. M. (2003). **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo, SP: Xamã.

PERROTTA, D.; ARATA, N.; PAIKIN, D.; PORCELLI, E. (Coord.) **Educación para la integración**. Ideas y recursos para la formación de una ciudadanía regional, PASEM, 2015.

PERROTTA, D. MERCOSUR, regionalismo regulatorio y gobernanza de la educación superior. **Relaciones Internacionales**, nº 51, p.1-22, 2016.

PERROTTA, D. La vieja nueva agenda de la educación en el MERCOSUR. **Densidades**, v. 13, n. 13, p. 43-76, 2013.

PESSOA, I. L. **Entrevista Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação do Brasil**. Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC - FD) e Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM) - Brasília / Brasil. Brasília, 22 de dezembro de 2017. Arquivos de Pesquisa, (mimeo).

PIOVANI, J. KRAWCZYK, N. Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 821 - 840, jul./sept. 2017.

POGRÉ, P.; KORT, M. G. (coord.). **La construcción de políticas docentes regionales: debates y conclusiones de los seminarios regionales PASEM**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

POGRÉ, P.; KORT, M. G. (coord.). **Encuentros y debates: documentación de los encuentros regionales de cierre del concurso de experiencias innovadoras PASEM**. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2015.

POGRÉ, P. A. **Entrevista com a Diretora do Programa de Apoio ao Setor Educacional do MERCOSUL (PASEM) (2012-2016). Professora e pesquisadora na área de Educação do Instituto de Desenvolvimento Humano da Universidade Nacional de General Sarmiento na Argentina**. Malvinas Argentinas, Buenos Aires, Argentina. 17 de julho de 2018. Arquivos de Pesquisa, (mimeo).

PULIDO, C. Las Pruebas de Evaluación de Diagnóstico de la Comunidad Valenciana y el efecto 'teaching to the test'. *In: I Congreso Iberoamericano de Docentes*. Algeciras: Asociación Formación IB, 2019.

PULIDO, C.; LÁZARO, L. M. Performatividad y gerencialismo en Valencia (España). Efectos de la privatización endógena en el profesorado. **Retratos da Escola**, 11 (21), p. 469 - 482, 2017.

RAVENTÓS, F. S. **Metodologia Comparativa y Pedagogia Comparada**. Barcelona, Boixareu Universitaria, 1990.

RAVENTÓS, F. S. El fundamento de la metodología comparativa en educación. *Educar*, [en línea] n.º 3, p. 61 - 75, 1983. Disponible em: <https://www.raco.cat/index.php/Educar/article/view/42058>. Acesso em: 2 mar. 2020.

ROBERTSON, S. L. The Global Governance of Teachers' Work. *In*: MUNDY, K.; GREEN, A; LINGARD, B.; VERGER, A. (ed.). **The Handbook of Global Education Policy**. Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd., 2016. p. 275-290.

ROBERTSON, S.; DALE, R. Pesquisar a Educação em uma Era Globalizante. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 347 - 363, maio/ago. 2011.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, 21(55), p. 42 – 57, 2001.

RODRIGUEZ, V.; VIEIRA, M. P. Descentralização e Novas Formas Institucionais para Oferta de Formação Continuada. **Pró-Posições**, Campinas, v. 23, n.2 (68), maio/ago. 2012.

RUI, Y. La Comparación de Políticas. *In*: BRAY M, ADAMSON B. E MASON M. **Educación Comparada. Enfoques y Métodos**. Buenos Aires: Granica, 2010.

RUIZ, G. R. El Programa de Apoyo al Sector Educativo del MERCOSUR: intentos de integración y limitaciones de las reformas en la formación de profesorado. **Foro de Educación**, 17 (26), p. 277 – 299, 2019.

SAHLBERG, P. The Global Educational Reform Movement and Its Impact on Schooling. *In*: MUNDY, K.; GREEN, A; LINGARD, B.; VERGER, A. (ed.). **The Handbook of Global Education Policy**. Oxford, UK: John Wiley & Sons, Ltd., 2016. p. 128 – 144.

SANTOS, B. de S. Os processos da globalização. *In*: SANTOS, B. de S. (org.) **A Globalização e as Ciências Sociais**. 2. ed., São Paula: Cortez, 2002.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização do pensamento único a consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SERRA, J. C. **El Campo de Capacitación Docente: Políticas y tensiones en el desarrollo profesional**. Buenos Aires: Miño Y Davila, 2004.

SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL. **PLANO DE AÇÃO DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL 2011- 2015 O Papel (Brazil)**. [s.l: s.n.].

SILVA, L. L da.; **Políticas de formación de profesores y profesoras universitarias en el contexto de la transnacionalización educativa: Tendências en universidades catalanas y paulistas**, tesis doctoral – Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2014.

TANGUY, L. Do sistema educativo ao emprego. Formação: Um bem universal? **Educação e Sociedade**. v. 20 n.67, Campinas, agosto, 1999.

UNESCO (Chile). Orealc - **Oficina Regional Deeducación Para America Latina e Caribe**. Proyecto Principal de Educacion en América Latina y el Caribe. Santiago, 1990. (Boletín 21).

UNICEF. **Declaração Mundial de Educação para Todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. *In*: Conferência Mundial de Educação para Todos. Brasília, DF, 1990.

URUGUAI. Sistema Único Nacional de Formação Docente (SUNFD) (Ata nº 63 Res. nº 67/2007). 2007

VERGER, A. A política educacional global: Conceitos e marcos teóricos chave. **Práxis Educativa**, 14(1), 1–25, 2019.

VERGER, A.; LUBIENSKI, C; STEINER-KHAMSI, G. “The Emergence and Structuring of the Global Education Industry: Towards an Analytical Framework”. *In*: VERGER, A.; LUBIENSKI, C; STEINER-KHAMSI, G (ed.). **World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry**. New York: Routledge, 2016. p. 1- 26.

VERGER, A.; ALTINYELKEN, H. Global education reforms and the new management of teachers: A critical introduction. *In*: VERGER, A.; ALTINYELKEN, H.; KONING, M. de. (ed.). **Global Managerial Education Reforms and teachers: emerging policies, controversies and issues in developing contexts**. International Education Research Institute, 2013. p. 1-18.

VERGER, A.; MOSCHETTI, M.; FONTDEVILA, C. **La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias**. Education International, 2017.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 599 - 622, jul.-set., 2015.

VIEIRA, E. O. B. **Entrevista com Diretor de nível na Direção Geral de Formação Profissional do Educador, na área de inovações pedagógicas na Formação docente**. Assunção, Paraguai. 08 de junho de 2021. Arquivos de Pesquisa, (mimeo).

WALDER, M. G. **Entrevista com a Especialista em pesquisa educativa na área da formação docente Inicial e continuada no Paraguai**. Assunção, Paraguai. 08 de junho de 2021. Arquivos de Pesquisa, (mimeo).

Apêndices

Apêndice 1 Roteiro Matriz

ROTEIRO MATRIZ METODOLÓGICO

AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES NO CONTEXTO DO MERCOSUL: DIACRONISMO E SINCRONISMO DO “LOCAL”, “REGIONAL” E “GLOBAL”

Pesquisador Resp.: Wisllayne Ivellyze de Oliveira Dri.

Orientadora: Professora Doutora Adriana Missae Momma.

GPPES – Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas,
Educação e Sociedade.

LAPPLANE- Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento
Educativo.

Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da UNICAMP/Campinas.

Financiado pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

wis_pedagogia@yahoo.com.br

RESUMO

Este projeto tem como objetivo investigar as políticas de formação continuada de professores da Educação Básica no contexto do processo de regionalização educativa do MERCOSUL, buscando identificar: 1) Como o MERCOSUL tem promovido as políticas de Formação Continuada de Professores (FCP) dos países membros; 2) Como os países membros têm influenciado as políticas de FCP no contexto do MERCOSUL; e 3) Como o global se evidencia nas políticas de FCP no MERCOSUL e em seus países membros. Procurar-se-á compreender as dinâmicas e as tensões existentes entre as políticas emanadas da esfera nacional, regional e global no processo de regionalização educativa e como cada país tem se posicionado frente ao respectivo cenário. Para tanto, proceder-se-á com a análise da implementação do Programa de Apoio ao Setor Educativo do MERCOSUL (PASEM) no período de 2011 a 2016. Diante disso, será possível identificar como a FCP poderá fortalecer o processo de integração, diagnosticando os desafios desta e colaborando para uma reflexão ampliada e crítica acerca dos limites e possibilidades da implementação de políticas “comuns” no campo da FCP. A partir de uma perspectiva metodológica qualitativa, com o uso da Educação Comparada, na busca de construir um panorama sobre a evolução e as transformações de tais políticas, tendo como ponto de partida e contextualização histórica os anos de 1990. Pretende-se utilizar documentos do MERCOSUL, SEM e PASEM e dos ministérios nacionais

de educação de cada país integrante do programa. Assim, a FCP se constitui como um instrumento importante para a implementação e manutenção da agenda global, em âmbito regional e local.

PALAVRAS-CHAVE: MERCOSUL; Políticas de Formação Continuada de Professores; Integração Regional; e Globalização.

INTRODUÇÃO

As informações e dados aqui apresentados são referentes aos *Sistemas Educativo e Políticas de Formação Continuada de Professores* dos 4 países do MERCOSUL integrantes do Programa de Apoio ao Setor Educativo do MERCOSUL (PASEM): Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

Nesse sentido, este **roteiro matriz metodológico** tem o efeito de aprofundamento, possibilitando uma coleta de dados uniforme e uma análise mais rigorosa e efetiva das informações, com o objetivo de culminar na elaboração de matrizes, submetendo os dados coletados “(...) a critérios uniformes de definição e classificação, para que possam ser devidamente confrontados” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 59), sendo um instrumento importante para o desenvolvimento do estudo comparado. A partir do roteiro matriz, poderão ser elaborados roteiros específicos para cada país e para o MERCOSUL de forma personalizada, conforme características de cada entrevistado.

Vale salientar que este roteiro tem origem na pesquisa de mestrado intitulada *A Ação Pública e a Formação Continuada de Professores: Um Estudo de Caso no Brasil e na Argentina*⁷⁹, financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no contexto do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da UNICAMP, sob orientação do Prof. Dr. Vicente Rodriguez, e estava inserida em uma pesquisa maior, que era o “PROJETO BANCO DE DADOS - Descentralização e formação continuada de professores: novas articulações institucionais na RMC⁸⁰”, realizada pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Educação e Sociedade (GPPES), também sob a coordenação do professor citado acima. Os estudos envolvidos no projeto citado, naquele

⁷⁹ DRI, W. I. de O.; **A Ação Pública e a Formação Continuada de Professores: Um Estudo de Caso no Brasil e na Argentina**. 2013. 358f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

⁸⁰ A RMC – Região Metropolitana de Campinas é composta pelos seguintes municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

momento, apresentavam em comum o objetivo de analisar as políticas de formação continuada de professores; para tanto, foram utilizados alguns instrumentos de coleta de dados em comum, como um roteiro matriz para coleta de dados. Entretanto, o roteiro matriz metodológico aqui apresentado foi revisitado, reorganizado e modificado para atender aos objetivos e especificidades do projeto de pesquisa de doutorado.

As coletas de dados serão feitas de diferentes formas, conforme metodologia e cronograma do projeto de pesquisa:

- por meio dos sítios eletrônicos institucionais dos Ministérios de Educação dos países e outros;
- coletas in loco, por meio dos estágios;
- coletas por meio de entrevistas semiestruturadas, estágios e meios eletrônicos (e-mail, Skype...);

1. Caracterização dos professores por país:

- Quantidade de professores;
- Professores por níveis de ensino;
- Formação dos professores (primário, ensino médio, superior, pós-graduação);
- Por rede (privada, pública, nacional, provincial, estadual e municipal);
- Em quantas redes o professor trabalha;
- Por gênero.

2. Caracterização dos alunos:

- Quantidade de professores;
- Alunos por níveis de ensino;

3. Políticas de FCP em nível nacional:

- Desde quando se identificam políticas de FCP? (Evolução histórica/cronológica das políticas);
- Existe uma rede nacional ou um instituto nacional?
- Quais os programas e projetos de FCP existentes?
- Como se estrutura a formação/programas/eixos?
- Como os professores acessam essa Formação?

4. Qual a estrutura física para a FCP existente?

- Espaço físico (salas, auditório, local...horário de funcionamento); Virtual / EAD;
- Descentralizada ou centralizada;
- Quantos funcionários: apoio, administrativos e formadores;
- Bibliotecas;
- Equipamentos audiovisual;
- Material disponibilizado virtual ou físico.

5. Programas de formação:

- Existência de uma diretriz para a elaboração do programa de formação?
- A elaboração dos Programas de Formação tem a participação dos professores?
- Como capta a demanda?

6. Características da FCP:

- Compulsório; Carreira; Horário de trabalho; Fora do horário de trabalho;
- A formação está incluída na jornada de trabalho?
- Os professores recebem para participar da formação?

7. Certificação:

- Qual o tipo de certificação?
- A certificação é utilizada para progressão funcional?

8. Parcerias para a oferta da FCP:

- Público, privado, internacional e outros

9. É realizada alguma avaliação: cursos e dos professores?**10. Percebe-se algum impacto da FCP nos índices de avaliação externa?****11. Quantidade de cursos ofertados e quantidade de professores que participaram da oferta de FCP de 2011 a 2016?****12. Organograma do sistema educativo e da FCP (isso se houver uma instituição).**

Apêndice 2 Quadro- Documentos do SEM: Protocolos, Acordos, Memorandos, Tratados e Estudos

Protocolos	Acordos	Memorandos	Tratados	Estudos
<p>1991-Protocolo de Intenções.</p> <p>Objetivo principal: Alinhar as intenções do SEM com o tratado de Assunção e destacar como um objetivo geral desse espaço que para facilitar a consecução dos objetivos do MERCOSUL, considera-se imprescindível o desenvolvimento de programas educacionais na região.</p>	<p>1999-Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do MERCOSUL.</p>	<p>1998-Memorando de entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do MERCOSUL.</p>	<p>1998-Compromisso de Brasília. Composto por três partes, que orientam os trabalhos do SEM: primeira, Termos de Referência para a Definição do Plano Trienal do SEM, 1998-2000; segunda, Plano Trienal 1998-2000 do SEM; e, terceira, Compromisso de Brasília:</p> <p>Metas do Plano Trienal para o Ano 2000.</p>	<p>Estudo analítico descritivo comparativo do setor educacional do MERCOSUL 1996-2001.</p>
<p>1994-Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não-Técnico.</p>	<p>1999-Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Países Membros do Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile.</p>			<p>Estudo analítico-descriptivo comparativo do setor educacional do MERCOSUL 2001-2005.</p>
<p>1995-Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do MERCOSUL.</p>				

<p>1995-Protocolo de Integração Educacional, Revalidação de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nível Médio Técnico.</p>				
<p>1995-Protocolo de Integração Educacional para Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países Membros do MERCOSUL.</p>				

Fonte: Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/tratados/viewcategory/308-documentos.html>. Acesso em: 17 dez. 2019. Elaboração própria.

Apêndice 3 Quadro- Destaques das atas do Grupo de Trabalho Ad Hoc PASEM e do Comitê Diretor do PASEM, 2010 a 2016.

A seguir, uma síntese da leitura das atas do Grupo de Trabalho Ad Hoc PASEM e do Comitê Diretor do PASEM, período de 2010 a 2016, conforme disponibilizado na plataforma do MERCOSUL Educacional:

Ano	Destaques
2010	<p>Em 2010, foram realizadas duas reuniões do Grupo de Trabalho Ad Hoc PASEM, porém foi disponibilizada a ata apenas da segunda reunião, realizada no dia 03 de setembro de 2010, na cidade de Salvador - BA/Brasil. Na qual, se destacou o acordo que identifica o que será financiado pela UE e o que virá de fontes nacionais dos países membros.</p> <p>Definiu-se que o comitê de direção do PASEM iria se reunir ao menos duas vezes por anos.</p> <p>Também, foi definido o perfil do diretor do PASEM, este iria iniciar suas atividades em fevereiro de 2011.</p>
2011	Em 2011, não foi disponibilizada nenhuma ata.
2012	<p>-Entre os dias 12 e 13 de março de 2012, foi realizada a quinta reunião da Comissão Ad Hoc PASEM, em Buenos Aires/Argentina. Nesta reunião, foi definida a equipe gestora do PASEM e também contou com a presença de um representante da UE.</p> <p>-Em 01 de outubro de 2012, foi realizada a segunda reunião do Comitê Diretor do PASEM, na cidade de Buenos Aires/Argentina. Nesta reunião tratou-se de forma mais específica das ações do PASEM, definindo detalhes. O Paraguai não participou dessa reunião.</p>
2013	<p>-Entre os dias 19 e 20 de fevereiro de 2013, foi realizada a terceira reunião do Comitê Diretor do PASEM, em Montevideú/Uruguai. Nesta reunião, foram discutidas as licitações para o desenvolvimento de algumas ações do PASEM e contou com a presença de um representante da UE que participou da reunião como observador. Nessa ata, o Paraguai participou apenas com observadores.</p> <p>- Entre os dias 10 e 11 de junho de 2013, foi realizada a quarta reunião do Comitê Diretor do PASEM, em Montevideú/Uruguai. Nesta reunião relatou-se sobre os estudos que estão sendo desenvolvidos, representantes da UE assistiram a reunião com observadores e o Paraguai não participou.</p> <p>- Em 11 de novembro de 2013, foi realizada a quinta reunião do Comitê Diretor do PASEM, em Buenos Aires/Argentina. Nesta reunião, foi apresentada uma situação geral do programa, na qual se destacou os preparativos para a experiência piloto do sistema de estágios. Um representante da UE participou da reunião e o Paraguai não participou.</p>
2014	<p>- Em 10 de março de 2014, foi realizada a sexta reunião do Comitê Diretor do PASEM, em Buenos Aires/Argentina. Nesta reunião, o Paraguai retorna como participante efetivo deste Comitê. Foram apresentados os resultados do primeiro Concurso de Experiências, os resultados das licitações para o assessoramento a ação de subvencionamento às redes e foram apresentadas as ações futuras do primeiro semestre de 2014.</p> <p>- Entre os dias 29 e 30 de setembro de 2014, foi realizada a sétima reunião do Comitê Diretor do PASEM, em Buenos Aires/Argentina. Nesta reunião, questionou-se a possibilidade de elaborar propostas que possam dar continuidade as ações do PASEM quando termine o prazo de execução do projeto. Elaboração do segundo Concurso de Experiências Inovadoras. Um representante da UE assistiu a reunião como observador.</p>

	- Em 10 de novembro de 2014, foi realizada a oitava reunião do Comitê Diretor do PASEM, em Buenos Aires/Argentina. Observou-se que foi uma reunião de fechamento do ano de 2014 e também deu início a organização das atividades para o ano de 2015.
2015	- Em 6 de abril de 2015, foi realizada a décima reunião do Comitê Diretor do PASEM, em Brasília/Brasil. Apresentação dos resultados globais do Seminário Regional de março de 2015, o Paraguai relatou que o citado Seminário ajudou o país a repensar algumas políticas de formação docente. - Em 26 de setembro de 2015, foi realizada a décima primeira reunião do Comitê Diretor do PASEM, em Buenos Aires/Argentina. Nesta ata, observou-se um movimento para que as ações que foram realizadas no PASEM possam ter continuidade sob a responsabilidade da CRC - FD.
2016	Nenhuma Ata foi disponibilizada.

Fonte: Atas disponíveis em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/atas-de-reunioes-do-setor-educacional-do-mercosul-cmc/viewcategory/81-comite-diretor-do-programa-de-apoio-ao-setor-educacional-de-mercosul-pasem-comite-director-del-programa-de-apoyo-al-sector-educativo-de-mercosur-pasem.html>. Acesso em: 10 dez. 2019.

Nota: Algumas atas não estão disponíveis na plataforma do MERCOSUL Educacional entre 2010 e 2016.

Nota: São atas de algumas ações estão no passado, pois foram realizadas, mas outras são decisões, planejamentos e encaminhamentos realizados em tais reuniões.

Apêndice 4 Quadro- Organização e estrutura educacional: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Argentina			Brasil			Paraguai			Uruguai															
Níveis			Níveis	Etapas		Níveis	Ciclos		Níveis	Modalidades														
Educação Inicial	Jardins Maternais: bebês e crianças desde os 45 dias aos 2 anos de idade inclusive; Jardins de Infantes: crianças desde os 3 aos 5 anos de idade inclusive.			Educação Infantil	Creche: crianças até 3 anos e 11 meses; Pré-escola: crianças de 4 a 5 anos e 11 meses (até 30 de março)	Educação Inicial e Educação Escolar Básica	Educação Inicial Ciclo I: Até os 3 anos; Educação Inicial Ciclo 2: Até os 4 anos		Educação Inicial crianças de 3, 4 e 5 anos															
Educação Secundária - 5 anos				Educação Superior		Educação Média	Bachillerato ou Formação Profissional	Graduação e pós-graduação	Educação Média Superior	Terciário: cursos técnicos não universitários, bachillerato , e educação tecnológica superior.														
											Opção 1: 7 anos - 5 anos	Opção 2: 6 anos - 6 anos	Educação Secundária - 6 anos	Educação Básica	Ensinos Fundamental I e Fundamental II	1º ano	1º ano	1º ano	Educação Média Superior	3º ano				
																					1º gran	2º ano	2º ano	
																					2º gran	3º ano	2º ano	
											Educação Primária - 7 anos										3 modalidades: Educação Geral (bachillerato , geral); Educação tecnológica (bachilleratos tecnológicos) e Formação técnica profissional (inserção laboral).			
																						3º gran	4º ano	3º ano
																						4º gran	5º ano	4º ano
																						5º gran	6º ano	5º ano
																						6º gran	7º ano	6º ano
																						7º gran	8º ano	7º ano
1º ano	9º ano	8º ano																						
2º ano		9º ano																						
3º ano																								
4º ano																								
5º ano																								
6º ano																								
7º ano																								
8º ano																								
9º ano																								
10º ano																								
11º ano																								
12º ano																								
13º ano																								
14º ano																								
15º ano																								
16º ano																								
17º ano																								
18º ano																								
19º ano																								
20º ano																								
21º ano																								
22º ano																								
23º ano																								
24º ano																								
25º ano																								
26º ano																								
27º ano																								
28º ano																								
29º ano																								
30º ano																								
31º ano																								
32º ano																								
33º ano																								
34º ano																								
35º ano																								
36º ano																								
37º ano																								
38º ano																								
39º ano																								
40º ano																								
41º ano																								
42º ano																								
43º ano																								
44º ano																								
45º ano																								
46º ano																								
47º ano																								
48º ano																								
49º ano																								
50º ano																								
51º ano																								
52º ano																								
53º ano																								
54º ano																								
55º ano																								
56º ano																								
57º ano																								
58º ano																								
59º ano																								
60º ano																								
61º ano																								
62º ano																								
63º ano																								
64º ano																								
65º ano																								
66º ano																								
67º ano																								
68º ano																								
69º ano																								
70º ano																								
71º ano																								
72º ano																								
73º ano																								
74º ano																								
75º ano																								
76º ano																								
77º ano																								
78º ano																								
79º ano																								
80º ano																								
81º ano																								
82º ano																								
83º ano																								
84º ano																								
85º ano																								
86º ano																								
87º ano																								
88º ano																								
89º ano																								
90º ano																								
91º ano																								
92º ano																								
93º ano																								
94º ano																								
95º ano																								
96º ano																								
97º ano																								
98º ano																								
99º ano																								
100º ano																								