



Formação continuada de professores e regionalização educativa: uma análise das políticas do setor educacional do MERCOSUL

Wisllayne Ivellyze de Oliveira Dri^{1*} e Luciana Leandro da Silva²

¹Universidade Estadual de Campinas, Cidade Universitária Zeferino Vaz, 13083-865, Campinas, São Paulo, Brasil. ²Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba, Brasil. *Author for correspondence. E-mail: wis_pedagogia@yahoo.com.br

RESUMO. Este artigo tem por objetivo analisar as políticas de formação continuada de professores em contexto de regionalização, especificamente identificar tais políticas nos planos de ação educativa do Setor Educacional do MERCOSUL. Para tanto considera-se que tal região está inserida em um intenso processo de internacionalização e de regionalização educativa, no qual, além da influência de organismos internacionais, destaca-se a atuação do Setor Educativo do MERCOSUL. Na América Latina, assim como em outros contextos, a constituição de blocos econômicos colocou ênfase no papel da educação como fator de integração, influenciando e direcionando as prioridades nesse campo. A metodologia utilizada privilegiou uma abordagem qualitativa, pois, segundo Lüdke (1986), a pesquisa qualitativa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o objeto a ser investigado, isto é, um intenso trabalho de campo, no qual os problemas são estudados no ambiente natural em que eles ocorrem, como fontes diretas de obtenção de dados. Como resultado, observou-se uma oferta formativa de caráter prioritariamente técnico, sujeita às vicissitudes dos governos. Tal formação está em conformidade com uma agenda internacional neoliberal despreocupada com a valorização dos profissionais da educação, ainda que considere tal formação um instrumento importante para a implementação dessa mesma agenda.

Palavras-Chave: integração regional; América Latina; programa de apoio ao setor educativo do MERCOSUL; formação continuada de professores.

Continuing education of teachers and educational regionalization: an analysis of the policies of the education sector of MERCOSUR

ABSTRACT. This article aims to analyze the policies of continuing teacher education in the context of regionalization, but specifically to identify such policies in the educational action plans of the MERCOSUR Education Sector. In this sense, it is considered that this region is inserted in an intense process of internationalization and educational regionalization, in which, in addition to the influence of international organizations, the MERCOSUR Education Sector stands out. In Latin America, as in other contexts, the constitution of economic blocks emphasized the role of education as a factor of integration, influencing and directing the priorities in this field. According to Lüdke (1986), qualitative research supposes the direct and prolonged contact of the researcher with the object to be investigated, that is, an intense field work, in which the problems are studied in the environment in which they occur, as direct sources of data collection. As a result, a formative supply of a priority technical nature was observed, subject to the vicissitudes of the governments. Such training is in accordance with a neoliberal international agenda that is not concerned with the value of education professionals, even though this training is considered an important instrument for the implementation of this same agenda.

Keywords: regional integration; Latin America; program to support the education sector of MERCOSUR; continuing teacher training.

Formación continua de profesores y regionalización educativa: un análisis de las políticas del Sector Educativo de MERCOSUR

RESUMEN. El presente artículo tiene por objetivo hacer un análisis de las políticas de formación continua de profesores en contexto de regionalización, específicamente identificar tales políticas en los planes de acción educativa del Sector Educativo del MERCOSUR. Así, es considerada que tal región está inserida en un intenso proceso de internacionalización y de regionalización educativa, en la cual, además de la

influencia de los organismos internacionales, se puede destacar la actuación del Sector Educativo del MERCOSUR. En Latinoamérica, así como en otros contextos, la constitución de bloques económicos puso énfasis en el papel de la educación como factor de integración, influenciando y direccionando las prioridades en ese campo. La metodología utilizada privilegió un abordaje cualitativo, pues, Lüdke (1986), dice que la investigación cualitativa supone el contacto directo y prolongado del investigador con el objeto a ser investigado, o sea, un intenso trabajo de campo, en el cual los problemas son estudiados en el ambiente natural en el que ocurren, como fuentes directas de obtención de datos. Como resultado, he observado una oferta formativa de carácter prioritariamente técnico, sujeta a las vicisitudes de los gobiernos. Tal formación está en conformidad con una agenda internacional neoliberal despreocupada con la valorización de los profesionales de la educación, aunque esta formación sea considerada una herramienta importante para la implementación de esta misma agenda.

Palabras-clave: integración regional; Latinoamérica; programa de apoyo al sector educativo del MERCOSUR; formación continua de profesores.

Received on October 15, 2018.

Accepted on February 13, 2019.

Introdução

Nos últimos anos, observam-se intensos processos de reestruturação do capital, que configuram o chamado capitalismo pós-industrial, marcado pela financeirização e pela transição de um sistema econômico e produtivo baseado na produção de bens para um sistema baseado no uso intensivo dos conhecimentos (Bernheim & Chauí, 2008). Inaugura-se, assim, a chamada sociedade/economia do conhecimento, já que a educação e a formação tomaram dimensões cruciais no desenvolvimento econômico e social dos diferentes países e regiões.

Paralelamente a isso, a reestruturação do sistema capitalista levou a uma drástica mudança no papel do Estado, prevalecendo uma atuação com base neoliberal em contraposição a um Estado mais amplo e de direitos. Em outras palavras, um Estado mínimo para o social, porém máximo para o capital (Peroni, 2003).

Nesse sentido, muitos autores (Arelaro, 2000; Rodriguez, 2001; Moraes, 2002; Krawczyk & Vieira, 2008, entre outros) denunciaram e criticaram a desresponsabilização do Estado quanto às políticas sociais, inclusive as políticas de educação, vistas cada vez mais como serviço ou mercadoria a ser adquirida por aqueles que por ela podem pagar, tal como ficou evidente desde a polêmica inclusão da educação no Acordo Geral de Comércio de Serviços (AGCS) da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. Ao mesmo tempo em que o Estado abdica de suas responsabilidades no campo educativo, os apelos da sociedade do conhecimento fazem com que emergja a necessidade da criação de um marco regulatório internacional e transnacional, já que a educação tem sido um tema de interesse não apenas de organismos como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como também alvo de interesse cada vez maior de empresas e entidades de caráter privado que a encaram como um emergente e lucrativo nicho de mercado.

Neste contexto de intensa internacionalização e transnacionalização educativa, observa-se a construção de espaços comuns de educação de caráter regional, sobretudo no ensino superior, cujo exemplo mais emblemático é o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) que conseguiu alinhar os sistemas universitários europeus às diretrizes, exigências e desafios da globalização. Desse modo, as reformas que alteram a política de educação superior nesses diferentes contextos podem ter reflexos na formação inicial e continuada dos professores da educação básica, especialmente se considerarmos a educação superior como lócus de formação desses profissionais que atuarão nos níveis iniciais do sistema educativo. Esta tendência não se restringe ao contexto europeu, verificando-se, na América do Sul, o avanço de iniciativas de integração por meio do Setor Educativo do Mercado Comum do Sul (SEM - MERCOSUL), conforme será aprofundado mais adiante neste artigo.

No contexto da chamada sociedade do conhecimento a formação dos profissionais está sendo convocada a reger-se de acordo com as exigências do mercado de trabalho de modo a impulsionar a economia. Dessa realidade não escapam os professores, os quais são chamados a formarem-se continuamente e adquirirem novas competências para darem conta das mudanças propostas pelas reformas educativas em vigor.

Este artigo propõe contextualizar e realizar uma breve análise sobre as políticas de Formação Continuada de Professores (FCP) em contextos de regionalização, procurando enfatizar as políticas, os programas e os planos de ação do SEM e destacar as influências do Programa de Apoio ao SEM (PASEM), programa este que foi desenvolvido entre 2011 e 2016 no âmbito do SEM com investimentos da União Europeia (UE). É relevante observar que o texto aqui apresentado é apenas um recorte de pesquisas maiores desenvolvidas pelas autoras, privilegiando uma abordagem qualitativa, pois, segundo Lüdke (1986), esse tipo de pesquisa supõe o contato direto e prolongado do pesquisador com o objeto a ser investigado, isto é, um intenso trabalho de campo, no qual os problemas são estudados no ambiente natural em que ocorrem, com fontes diretas de obtenção de dados.

Ademais, fez-se uso de procedimentos metodológicos sob a perspectiva crítica dos estudos comparados, visto que, ao longo do texto, será facilmente percebido que as análises buscaram identificar similitudes e diferenças entre processos de regionalização, entre os planos de ação do SEM e entre os países que vivenciaram tais experiências. A perspectiva crítica da educação comparada destaca que as pesquisas comparadas em políticas educativas devem ir além do aspecto quantitativo, ou seja, além da mera comparação numérica, já que os números são limitados e não consideram os diferentes contextos políticos, econômicos, sociais, culturais e os processos históricos, elementos que geram a complexidade dos processos de internacionalização, transnacionalização e regionalização, como estratégias de reestruturação capitalista que interferem no papel do Estado no campo das políticas educativas, considerando a amplitude dos processos históricos, isto é, compreendendo a história como processo (Franco, 2000).

Portanto, este artigo está organizado de forma a ler-se, na primeira parte, uma abordagem das mudanças ocorridas no papel do Estado a partir dos processos de internacionalização, regionalização e transnacionalização. Em seguida, faz-se uma análise da construção de espaços comuns de educação comparando a experiência da União Europeia com as estratégias do MERCOSUL e, finalmente, faz-se uma análise dos planos de ação educativa do SEM com foco na Formação Continuada de Professores (FCP) e no desenvolvimento do PASEM. Encerra-se o artigo com algumas reflexões e com os resultados das pesquisas desenvolvidas sob a responsabilidade das autoras.

A educação e as políticas de FCP são partes integrantes de um cenário internacional, de modo que se torna relevante investigar e compreender o que é proposto neste estudo, pois como aponta Ianni (1994, p. 151): 'O local e o global determinam-se reciprocamente, umas vezes de modo congruente e consequente, outras de modo desigual e desencontrado. Mesclam-se e tencionam-se singularidades, particularidades e universalidades'.

Mudanças no papel do Estado: internacionalização, transnacionalização e regionalização

Na busca de compreender as dinâmicas econômicas, produtivas e educativas vigentes neste século XXI, é preciso resgatar algumas mudanças que ocorreram e ocorrem mundialmente desde meados do século XX e que interferem fortemente no papel do Estado Nacional.

O pós-guerra propiciou o surgimento de organismos internacionais que se colocavam não apenas como mediadores na relação entre os países, para evitar conflitos e propiciar acordos, mas principalmente como uma importante estratégia dos países capitalistas contra o avanço do socialismo (Bruno, 1997). É nesse contexto que a internacionalização se configura, marcada pela presença de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros, capazes de interferir nas prioridades econômicas, políticas e educacionais dos diferentes países.

Simultaneamente, as empresas estadunidenses foram ganhando amplo terreno de atuação nos países devastados pela guerra, configurando as chamadas empresas multinacionais, ou seja, empresas que tinham base em um país, mas atuavam e parcelavam sua produção em muitos outros, de acordo com as vantagens econômicas adquiridas. Com o avanço das políticas neoliberais e a progressiva financeirização da economia, tais empreendimentos ganharam cada vez mais força e independência com relação aos seus Estados-sede, se desprendendo do nacional, deixando de ser empresas multinacionais, para se tornarem transnacionais, isto é, que prescindem do nacional e, portanto, sem nenhum compromisso com o avanço e o desenvolvimento social e econômico dos diferentes países.

Desse modo, configuram-se importantes processos de transnacionalização, os quais são marcados pela superação do nacional enquanto terreno privilegiado para o avanço da acumulação capitalista¹. Esta questão

¹ Considera-se importante precisar melhor os conceitos de internacionalização e transnacionalização: internacionalização requer a participação de diferentes Estados que, por meio de seus representantes negociam e tentam chegar a consensos, portanto é um processo 'entre nações'. A transnacionalização educativa é entendida como fenômeno

atravessa não só o campo econômico, mas o político, o social, o cultural e o educativo. No caso da educação, a diminuição das atribuições do Estado no campo social e a predominância de seu papel regulador e avaliador abriram a possibilidade de exploração de um 'novo mercado' educativo pela iniciativa privada. Além da privatização direta, houve a privatização indireta, ou seja, a introdução da lógica do privado passou a permear os modos de gestão e a regulação da educação pública.

Nesse ínterim, o desenvolvimento das políticas de Formação Continuada de Professores está vinculado a esse novo papel do Estado, caracterizado por um novo gerencialismo (Ball, 2004; Ball & Mainardes, 2011; Jeffrey, 2012), que irá cobrar resultados, de forma quantitativa, seja por meio das avaliações educativas, provas para professores e/ou pagamento por bônus, gerando competitividade entre os professores e muitas desigualdades educativas. Essas ações avaliativas visam cobrar um 'investimento' financeiro feito pelo Estado buscando inculcar ideias, opiniões e ideologias, que irão incorporar o discurso predominante desse novo Estado, impactando em sujeitos que, subjetivamente, vão sendo moldados e transformados em seus valores, sempre no sentido de atender suas demandas, mesmo que essencialmente esse Estado não seja novo, mas venha para corroborar e manter o velho sistema de produção capitalista.

A formação de blocos regionais, por meio de acordos econômicos e políticos entre países de uma mesma região, faz parte desse processo de alteração do papel do Estado, configurando-se como uma tendência importante na ampliação da acumulação capitalista. O Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA), a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), modelos de institucionalização de blocos econômicos, são exemplos de exemplos de mercados comuns que se propuseram a fortalecer as economias dos países envolvidos, embora, em muitos casos, tais acordos tenham sido vantajosos para poucos e desvantajosos para muitos, especialmente para os países mais frágeis do ponto de vista econômico.

Uma análise mais profunda sobre a globalização nos leva necessariamente ao estudo e às nuances intrínsecas a este processo de reestruturação do sistema capitalista, na sua busca por intensificar a exploração do excedente do trabalho, da mais-valia e da acumulação. Além disso, os processos de integração econômica vieram acompanhados de uma visão da educação como estratégia para consolidação desses espaços. Portanto, observa-se que a conformação de acordos e mercados regionais (regionalização) é grande impulsora de políticas educativas comuns, as quais por sua vez também são consideradas motor do desenvolvimento e *locus* privilegiado para a concretização de políticas econômicas (Silva, 2014).

É nesse contexto que as políticas de FCP serão analisadas, tendo em conta esse fenômeno da regionalização educativa na conjunção do Setor Educativo do MERCOSUL, considerando suas intersecções com o processo de construção de um espaço comum de educação no contexto europeu.

Regionalização e construção de espaços comuns de educação

No contexto de tais mudanças no papel do Estado, ocasionadas pelos processos de internacionalização e transnacionalização, a regionalização, conforme o diálogo estabelecido anteriormente neste artigo, pode ser configurada como uma das estratégias pela qual a globalização, sendo entendida como reestruturação do sistema capitalista, acaba por influenciar as políticas educativas no âmbito de diferentes Estados (Silva, 2014).

Atentos a esses processos, autores como Verger e Herme (2010) observaram que, assim como ocorreu nas relações comerciais entre os países, nas quais o regionalismo e a formação de blocos econômicos puderam avançar mais que o globalismo, na educação, principalmente no nível superior, também é possível verificar a intensificação dos processos de regionalização.

Assim, o espaço regional apresenta-se como o lugar mais apropriado para a integração de políticas, dado que as desigualdades não costumam ser tão grandes nesse âmbito e os intercâmbios regionais se mostram mais exitosos, não apenas economicamente, mas também com relação à integração cultural e educativa.

Nesse sentido, os processos de regionalização têm se configurado como estratégia de alinhamento dos diferentes países às reformas educativas de caráter neoliberal, mostrando serem mais eficazes que as políticas colocadas por organismos internacionais como a UNESCO, por exemplo, revestindo-se de todas as boas intenções de consolidar maior união e colaboração entre os diferentes países e sistemas em prol da construção de maior convergência e mobilidade entre os países.

intrinsecamente relacionado aos processos de globalização e regionalização, que se referem, entre outras coisas, à consolidação de espaços de decisão que transcendem o nível nacional e alteram as dinâmicas de poder e a tomada de decisões no âmbito da política educativa. Para uma leitura mais aprofundada, consultar os estudos de Dias Sobrinho (2005) e Silva (2017).

Nos últimos anos verificam-se inúmeros esforços de integração e criação de espaços comuns de educação para harmonização dos sistemas educativos de diferentes países e regiões do globo, cujo exemplo mais avançado é o do Processo de Bolonha (PB). De acordo com Lima, Azevedo e Catani (2008) ele se configura como um conjunto de eventos relacionados à aplicação dos princípios da reunião celebrada em Bolonha, Itália em 1999, cujo objetivo era construir um Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) até 2010 tendo como objetivo fundamental aumentar a atração e a competitividade dos sistemas educativos na União Europeia ante a outras regiões.

Os objetivos econômicos e a aproximação entre educação e mercado laboral entraram com força na agenda de Bolonha a partir do momento em que a Comissão Europeia assumiu um papel preponderante no Processo de Bolonha, especialmente quando passa a entender a educação como um ente valioso para a aplicação da política econômica estabelecida na Estratégia de Lisboa (2000)².

É importante destacar que, apesar de ter começado regionalmente, esse projeto transcende as fronteiras da Europa influenciando outros processos de integração como, por exemplo, na configuração do Setor Educativo do MERCOSUL.

Ao analisar as reformas educativas ocorridas na Europa e na América Latina, Dias Sobrinho (2005) menciona que a intenção de construir convergências curriculares não é uma novidade e está presente na agenda há vários anos. Trata-se de um item previsto nos vários acordos firmados entre as regiões, desde os tratados de livre comércio como o NAFTA até as alianças para a consolidação do SEM.

No momento em que as tendências em ambos os lados do Atlântico coincidem em muitos aspectos é importante recordar que entre Europa e América Latina houve, nos últimos anos, algumas iniciativas importantes de integração no campo educativo, como é o caso da implementação do Projeto '*Tuning Latinoamérica*', que teve início na Europa no ano 2001 e foi trazido para a América Latina em 2004, com o propósito de desenvolver titulações comparáveis e impulsar a convergência e a harmonização da educação superior na região, centrando-se em algumas áreas e no desenvolvimento de perfis profissionais baseados em competências genéricas e específicas.³

Em novembro de 2011, foi firmado um acordo entre a União Europeia e o Setor Educativo do MERCOSUL, que criou o Programa de Apoio ao SEM (PASEM), cuja proposta era desenvolver ações que contribuíssem para a melhoria da formação inicial e para o desenvolvimento profissional dos docentes na região, focalizando no desenho e na gestão das políticas públicas para a formação e o desenvolvimento profissional docente; o reconhecimento de estudos; a aprendizagem de espanhol e português como línguas estrangeiras; a alfabetização e o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para o ensino e aprendizagem; e a consolidação dos vínculos institucionais.

O PASEM foi encerrado em 2016, com avaliações exitosas conforme eventos promovidos e materiais divulgados na página eletrônica do MERCOSUL. Ademais, o plano de ação do SEM 2016-2020 incorpora de forma quase total as propostas do PASEM, demonstrando a influência que este programa obteve na região. Pode-se observar que foram realizadas diferentes ações como: estágios de intercâmbio entre professores dos países envolvidos no programa; concurso de experiências inovadoras; subvenções a redes; pesquisas e estudos sobre formação docente; e seminários regionais⁴, fatos que evidenciam como a formação continuada tem se tornado elemento central na agenda das políticas internacionais e regionais para a educação.

Para tanto, entende-se que o avanço de políticas educativas na esfera regional e sua convergência com outras políticas de caráter internacional permitem compreender a regionalização em um cenário mais complexo de globalização, fomentando a necessidade e a importância de ela ser estudada e aprofundada, destacando assim a relevância deste estudo. A regionalização e a construção de espaços comuns de educação não são políticas separadas, envolvem os países e suas regiões, conforme Ianni (1994) diz, 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).” Dessa forma, esses dois processos estão articulados, cada qual a sua maneira, atuando um sobre o outro, ao mesmo tempo, tendo-se que no global se observa a tendência de incluir o local, mesmo diante de um cenário global desigual e contraditório (Ianni, 1994).

² O conselho europeu de Lisboa, de 23 a 24 de março de 2000, realizou uma reunião extraordinária em Lisboa, “[...] a fim de acordar num novo objetivo estratégico para a União tendo em vista reforçar o emprego, a reforma económica e a coesão social no âmbito de uma economia baseada no conhecimento. No início dos trabalhos foi efetuada uma troca de opiniões com a Presidente do Parlamento Europeu, Nicole Fontaine, sobre os principais tópicos em debate”. Recuperado de <https://carloscoelho.eu/dossiers/view/21/665>, acessado em: abril de 2019.

³ Para aprofundar no tema, recomenda-se a consulta a página web do projeto <http://tuning.unideusto.org/tuningal/>

⁴ Recuperado de: <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>.

Nesse interim, se faz importante situar, no âmbito das políticas de FCP, quem são esses trabalhadores e trabalhadoras da educação, professores e professoras. Sendo assim, do ponto de vista ontológico e omnilateral, parte-se do princípio de que pelo trabalho e pela essência humana o ser humano aprende; logo, essa é uma questão de relevância, pois o professor, na sua condição de trabalhador, na sua luta e na sua prática social, potencializa a produção do conhecimento. A formação os constitui como sujeitos sociais, como pessoas que aprendem, que intervêm na sociedade e não apenas respondem aos ditames do modo de produção capitalista.

O setor educativo do MERCOSUL: uma análise de seus planos de ação e estratégias

Por meio da análise de alguns dos documentos que marcam o processo de consolidação do SEM, observou-se a importância desse Setor no direcionamento de algumas políticas educativas na América do Sul e sua recente preocupação com a questão da formação de professores, principalmente a formação continuada.

No processo de integração política e econômica dos países Latino Americanos, uma experiência bastante significativa é a do MERCOSUL, que teve início oficialmente em 1991, com o Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

A criação do Setor Educativo do MERCOSUL ocorreu em 1992, provocado pelo entendimento de que a integração não poderia se restringir a uma ação meramente econômica. Desde então, diferentes planos vêm sendo traçados para a consecução dos objetivos por parte dos países membros e associados⁵.

Os primeiros anos de existência do SEM foram marcados pela tentativa de esclarecimento conceitual e definição de seus objetivos e metas. O documento oficial 'MERCOSUL 2000' reorientou o trabalho desse Setor, definindo as áreas prioritárias para a concentração de recursos no período 1997-2000. A partir daí, foi criado um plano trienal (1998-2000) firmado pelos países membros e também por Chile e Bolívia, que na época aspiravam entrar no bloco.

Durante a Reunião de Ministros de Gramado (Brasil), ocorrida no ano 2000, foi estabelecido que a missão do SEM seria:

[...] conformar um espaço educativo comum, através da concertação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL, estimulando a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional, com o objetivo de alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis no processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. (Mercado Comum do Sul [MERCOSUL], 2012, p. 10).

O Plano 2001-2005 marca a entrada no novo milênio e se constata a necessidade de adequar a estrutura do SEM, melhorar sua gestão e gerar um sistema de financiamento para implantar as ações do Setor, criando durante esse período um Fundo de Financiamento do Setor Educativo do MERCOSUL (FEM, decisão n. 33/04)⁶, com contribuição de todos os países membros.

O Plano 2006-2010 avança um pouco mais no sentido de retomar as raízes históricas do Setor, enfatizando os novos desafios ante a reorientação das políticas educativas no contexto global. Este plano adota cinco objetivos estratégicos:

- Contribuir para a integração regional acordando e executando políticas educativas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente;
- Promover uma educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo;
- Promover a cooperação solidária e o intercâmbio para a melhora dos sistemas educativos;
- Impulsar e fortalecer programas de mobilidade para estudantes, aprendizes, docentes, pesquisadores, gestores, diretivos e profissionais;
- Concertar políticas que articulem a educação com o processo de integração do MERCOSUL.

O plano 2006-2010, também, traçou alguns objetivos e alinhamentos estratégicos como o de contribuir com a integração regional, promovendo a qualidade e a cooperação, fortalecendo a mobilidade de estudantes, docentes e responsáveis educativos.

⁵ Para fins de esclarecimento, o Mercosul é composto dos países membros: Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela e Bolívia e dos países associados: Chile, Peru, Equador, Guiana e Suriname. A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia (2002, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm acessado em abril de 2019). O Estado Plurinacional da Bolívia se encontra atualmente em processo de adesão.

⁶ Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3304p.asp> Acessado em: abril de 2019

O Plano de Ação 2011-2015, ao avaliar as atividades desenvolvidas durante a vigência do Plano anterior, destacou o relacionamento do SEM com outros blocos regionais e organismos internacionais, como a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), UE, UNESCO e a Organização dos Estados Americanos (OEA), considerando significativos os avanços dessas relações. Ademais, sublinhou alguns acordos firmados com a UE para a criação de programas de mobilidade e na área de formação docente, como foi o caso do já citado Programa de Apoio do SEM (PASEM). Nesse sentido, ficou evidente uma sintonização entre os objetivos que conformaram o Plano Bolonha e as diretrizes que marcam o processo de integração educativa pretendido pelo SEM. Observa-se a existência de vários aspectos comuns entre esses processos, como promover a comparação e o reconhecimento de títulos, o incentivo a mobilidade e a qualidade.

Além disso, esse último Plano (2011-2015) criou uma nova comissão responsável pela formação docente: a Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC-FD). Deste modo, na medida em que aumentou a inter-relação com outros blocos, também se colocou maior ênfase no tema da formação docente, algo que se fez evidente a partir da criação de tal Comissão. O Plano 2011-2015 colocou maior ênfase na questão da formação docente, com a criação de uma instância dedicada exclusivamente ao tema nos diferentes níveis educativos.

A Tabela 1 a seguir mostra os objetivos estratégicos e os objetivos específicos da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente:

Tabela 1. Objetivos estratégicos do SEM e objetivos específicos da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente.

Objetivos Estratégicos	Objetivos específicos da CRC Formação Docente
Contribuir com a integração regional acordando e executando políticas educativas que promovem uma cidadania regional, uma cultura de paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar ações de formação docente/multiplicadores para a integração regional. - Fortalecer a política pública de educação na diversidade desde uma perspectiva dos direitos humanos no âmbito do MERCOSUL.
Promover a educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar estudos tendentes a conseguir o reconhecimento e a acreditação/certificação regional da formação docente. - Promover estudos, com a participação dos docentes, sobre práticas inovadoras e as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), que impulsionem a inclusão social, o desenvolvimento humano e produtivo. - Promover condições de acessibilidade, participação e aprendizagem dos estudantes em maior risco de exclusão dos sistemas educativos dos países do MERCOSUL.
Impulsionar e fortalecer os programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, gestores, diretivos e profissionais.	- Desenhar um plano de mobilidade dirigido a desenvolver as capacidades dos profissionais da educação - funcionários e diretores de centros de formação.

Fonte: Elaboração própria.

Recentemente, tem-se o Plano de Ação 2016-2020, no qual se observa um aumento nas propostas e metas com relação à formação docente, inicial e continuada, sob a responsabilidade da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC-FD), e a incorporação de ações do PASEM, como, por exemplo: a criação de redes de instituições de formação docente; a realização de concursos de experiências inovadoras em formação docente; e projetos de mobilidade entre docentes, as quais, durante o PASEM, ficaram conhecidas como '*Pasantías*' e tiveram grande êxito no âmbito desse programa.

Considerando os objetivos apresentados na tabela anteriormente e as metas estabelecidas no atual plano de ação, percebe-se que a política de formação impulsionada pela CRC-FD está voltada para o papel estratégico da formação no fortalecimento do processo de integração regional, na possibilidade de acreditação e mobilidade dos docentes, bem como no potencial dos mesmos para propiciar inclusão, acesso e participação de populações vulneráveis. Outra questão relevante está relacionada com a atualização tecnológica e a formação desses professores para práticas inovadoras, impulsionando a inclusão social, o desenvolvimento humano e produtivo.

Os países que compuseram o PASEM foram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pois participaram apenas países que eram membros no período de criação. O PASEM influenciou consideravelmente algumas ações do SEM, como já enunciado, e a Criação da CRC-FD permitiu avanços e debates no âmbito da formação docente inicial e continuada, dando maior enfoque para a Educação Básica na região visto que

foram encontradas algumas pesquisas sobre o SEM nas quais o foco está apenas no Ensino Superior. Outra ação do PASEM que pode ser considerada relevante foi a construção de materiais e pesquisas que mapearam os sistemas dos quatro países da região, seus modelos de formação inicial e continuada, evidenciando semelhanças e diferenças.

Destaca-se o caso do Uruguai, no qual o PASEM provocou um movimento que fortaleceu o Conselho de Formação em Educação e, além disso, conseguiu envolver todas as organizações formativas nas ações do PASEM. Também observa-se, com base na leitura das atas e entrevistas⁷ realizadas com os envolvidos no desenvolvimento do PASEM, o protagonismo de determinados países em detrimento de outros. Percebe-se uma maior participação da Argentina e do Uruguai, posteriormente Brasil e por último Paraguai. Vale ressaltar que a sede do PASEM estava localizada na Argentina e pesquisadores de diversas Universidades desse país se envolveram nos trabalhos, principalmente nos estudos apresentados. O caso do Uruguai já foi descrito anteriormente e também deve ser destacado que existe uma questão de dimensão geográfica, pois é o menor país em termos de extensão territorial e número de habitantes envolvido no PASEM.

Ao observar a participação do Brasil, percebe-se o envolvimento de organizações e docentes, mediados pela Coordenação de Formação Docente da Educação Básica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), o qual, quando comparado ao número de docentes no país, mostra uma participação pequena. No caso do Paraguai, principalmente no contexto de uma crise político-institucional – que resultou no *impeachment* do presidente Fernando Lugo e sua consequente destituição, o que ocorreu em 22 de junho de 2012 – e no isolamento político do Paraguai, período em que esse país esteve suspenso do MERCOSUL. Por outro lado, não se registra o mesmo posicionamento do MERCOSUL com relação ao Golpe de 2016 que também destituiu a presidenta eleita no Brasil, Dilma Rousseff, visto que as atividades do Brasil no bloco seguiram sem nenhum tipo de suspensão.

Portanto, observou-se que as políticas de FCP se apresentam como ações que podem facilitar o acesso do professor à formação, apesar do forte caráter utilitário e conteudista, com a oferta de cursos voltados, predominantemente, para Alfabetização, Língua (Português no Brasil e Espanhol nos outros países) e Matemática, e que, ainda assim, se caracterizam como políticas importantes no âmbito da formação continuada de professores. Ademais, encontra-se no cerne das ofertas de formação uma preocupação com a qualidade educativa, ou seja, com os resultados das avaliações, principalmente no Brasil, e não com o profissional da educação de forma integral que, nesse contexto, vê sua autonomia diminuída em detrimento dos sistemas de avaliação externa que vêm orientando os currículos e instituindo políticas de premiação e de responsabilização dos docentes, sem garantir efetivamente a melhoria dos seus salários e a garantia de planos de carreira justos e decentes.

Nesse sentido, entende-se que a FCP está sendo colocada como fator de melhoria tanto para a qualidade da educação quanto para o aumento da produtividade, reforçando muitas das diretrizes dos organismos internacionais, o que requer um olhar mais abrangente sobre as mesmas e que precisa ir além das políticas e iniciativas existentes a nível nacional. Afinal:

Não é mais possível ver as políticas educacionais apenas do ponto de vista do Estado- Nação: a educação é um assunto de políticas regional e global e cada vez mais um assunto de comércio internacional. A educação é, em vários sentidos, uma oportunidade de negócios (Ball, 2004, p. 1108).

Desse modo, o presente estudo buscou identificar e compreender as políticas de FCP em contexto de regionalização e como essas recomendações internacionais e regionais estão influenciando as políticas nacionais de formação continuada de professores, contribuindo assim para uma perspectiva mais ampla sobre as mesmas.

Considerações finais

Os dados e análises apresentados apontam para o fato de que a globalização, em seus moldes neoliberais, vem influenciando as políticas educativas nos diferentes contextos. Ainda que com efeitos muito heterogêneos, existem algumas semelhanças importantes e isso motivou o estudo das influências nacionais das políticas pensadas e promulgadas a nível internacional e regional.

⁷ As entrevistas citadas nesse estudo são parte do projeto: 'As políticas de formação continuada de professores no contexto do mercosul: diacronismo e sincronismos do 'local', 'regional' e 'global'', submetido ao Comitê de Ética da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e aprovado pelo parecer substanciado número 2.484.274 e CAAE: 81093817.0.0000.8142.

A consolidação de espaços comuns de educação, especialmente na América Latina, por meio do Setor Educativo do MERCOSUL e na Europa vem apontando para a regionalização como um estágio mais avançado do processo de globalização.

A existência de programas que focam na formação continuada de professores a nível regional, como é o caso das políticas do SEM e do PASEM, também revela sua presença na agenda internacional. Mas ainda é preciso questionar: quais são os interesses reais neste campo? Por que o foco na formação continuada? Para quem?

Uma hipótese é a de que o interesse dos mercados comuns neste tema esteja relacionado com o potencial da FCP como estratégia de realização e consolidação dos próprios mercados e desse 'novo mercado' que é a educação.

Em um contexto no qual as políticas de formação continuada de professores ganham maior amplitude, observou-se que nos centros de formação, nos programas e nos cursos estudados, existe uma oferta formativa de caráter prioritariamente técnico, com ações pontuais, atividades descontínuas, fragmentadas, separadas da formação inicial, presente expressivamente na modalidade educação à distância (EaD), conseqüentemente sujeitas às vicissitudes dos governos, e, em alguns casos, em parceria com o setor privado. Assim, essa concepção de formação está em conformidade com uma agenda internacional, despreocupada efetivamente com a valorização dos profissionais da educação, ainda que considere esta formação um instrumento importante para a implementação e manutenção dessa mesma agenda.

Nessa conjuntura, o que se destaca nas políticas analisadas são ações voltadas para a competitividade que intensificam os processos de privatização e as desigualdades educativas e o desenvolvimento dessas políticas está vinculado ao novo papel do Estado, caracterizado por um novo gerencialismo. Sendo assim, falta muito para alcançar políticas de FCP que possuam um caráter mais amplo, menos técnico, menos pragmático e que possibilite uma real valorização e profissionalização docente.

As perspectivas para o campo da educação e da formação docente, bem como em outros campos, não se mostram muito profícuas pois, a partir da segunda década do século XXI, assiste-se ao retorno de governos declaradamente neoliberais ao poder, com propostas de acirrar o receituário neoliberal, aprofundando a privatização, a flexibilização dos direitos trabalhistas e a retirada total do Estado do campo das políticas sociais. O papel da mídia tem sido decisivo nesse processo de deslegitimação dos governos populares, propiciando o retorno de governos de direita ao poder, como no caso do governo de Mauricio Macri na Argentina, eleito em 2015, e no *impeachment* sofrido pela presidenta Dilma Rousseff, demonstrando claramente o golpe vivenciado pelo Brasil em 2016.

A intensificação da política de ajuste fiscal afeta os docentes da região, os quais estão desmobilizados e enfraquecidos, já que nos últimos anos a contratação precária e a falta de legitimidade da organização sindical fragmentaram a luta docente. Portanto, ainda que muitas greves continuem a ocorrer nos diferentes estados e municípios brasileiros, elas nem sempre contam com a adesão nem com a repercussão midiática esperada, devido aos mecanismos punitivos e de responsabilização que se criaram para desmobilizar os docentes.

O golpe institucional ocorrido no Brasil colocou em xeque a democracia e as poucas conquistas em termos de direitos sociais, além de ameaçar a política de integração com os países do MERCOSUL, voltando a estreitar os laços de dependência com os países capitalistas centrais. Por um lado, isso indica que há um esgotamento da política de conciliação de classes, na qual os governos de esquerda tentaram dar conta, ao mesmo tempo, dos interesses das elites e das classes populares para manter sua governabilidade; e, por outro, aponta para a necessidade de construir novas alternativas para dar seguimento à construção e consolidação de um projeto social e educacional emancipador, no qual as políticas sociais sejam prioridade do Estado, de modo a superar as desigualdades e a precarização. A luta dos movimentos docentes deve, mais do que nunca, se articular e se fortalecer na busca de uma efetiva política de valorização, que garanta condições de trabalho e de formação decentes para todo(a)s o(a)s docentes.

Referências

Arelaro, L. R. G. (2000). Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In N. Krawczik, M. M. Campos, & S. Haddad (Orgs.). *O cenário latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate* (p. 95-116). Campinas, SP: Autores Associados.

- Ball, S. J. (2004). Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educação & Sociedade*, 25(89), 1105-1126. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000400002>
- Ball, S. J., & Mainardes, J. (2011). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo, SP: Cortez.
- Bernheim, C. T., & Chaui, M. S. (2008). *Desafios da universidade na sociedade do conhecimento: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior*. Brasília, DF: UNESCO.
- Bruno, L. E. B. (1997). Poder e administração no capitalismo contemporâneo In D. A. Oliveira (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos* (p. 15-45). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Dias Sobrinho, J. (2005). *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo, SP: Casa do Psicólogo.
- Franco, M. C. (2000). Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. *Educação & Sociedade*, 21(72), 197-230. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-7330200000300011>
- Ianni, O. (1994). *A sociedade global*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Jeffrey, D. C. (2012). A constituição do gerencialismo na educação brasileira: implicações na valorização dos profissionais da educação. *Revista Exitus*, 2(2), 51-60. Recuperado de <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/103>
- Krawczyk, N. R., & Vieira, V. L. (2008). *A reforma educacional na América Latina: Uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo, SP: Xamã.
- Lima, L., Azevedo, M. L. N., & Catani, A. M. (2008). O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. *Revista Avaliação*, 13(1), 7-36. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000100002>.
- Lüdke, H. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, SP: EPU.
- Mercado Comum do Sul [MERCOSUL] (2012). *Plan educacional del MERCOSUR 2006-2010*. Recuperado de <http://edu.mercosur.int/pt-BR/component/jdownloads/finish/7/413.html>.
- Moraes, R. C. (2002) Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. *Educação & Sociedade*, 23(80), 13-24. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000002>.
- Peroni, V. M. (2003). *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90*. São Paulo, SP: Xamã.
- Rodriguez, V. (2001). Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. *Cadernos Cedes*, 21(55), 42-57. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300004>.
- Silva, L. L. (2014). *Políticas de formación de profesores y professoras universitarias en el contexto de la transnacionalización educativa: tendencias en universidades catalanas y paulistas* (Tesis Doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Silva, L. L. (2017). Políticas de formação de professores(as) universitários(as) em São Paulo e Catalunha: tendências e desafios. *Educação e Pesquisa*, 43(1), 113-126. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-9702201701158662>
- Verger, A., & Hermo, J. P. (2010). The governance of higher education regionalisation: comparative analysis of the Bologna Process and MERCOSUR-Educativo. *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 105-120.

INFORMAÇÕES SOBRE AS AUTORAS

Wisllayne Ivellyze de Oliveira Dri: Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, Brasil). Atualmente é doutoranda em Educação na UNICAMP e participante Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Educação e Sociedade (GPPES) e Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPLanE). Experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Públicas de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: MERCOSUL, Público e Privado, Formação Continuada de Professores, Adolescentes, Juventudes e Direitos e Região Metropolitana de Campinas.

ORCID: 0000-0003-4077-260

E-mal: wis_pedagogia@yahoo.com.br

Luciana Leandro da Silva: Doutora em Educação pela Universidad Autónoma de Barcelona (UAB, Espanha). Atualmente é professora da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e membro do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (LEPPE). Cursou o pós-doutorado na Universidade Federal de Pelotas (UFPel), junto ao Grupo de Pesquisa Gestão, Currículo e Políticas Educativas. As pesquisas realizadas nos últimos anos envolvem os seguintes temas: Políticas de Formação de Professores, Políticas de Avaliação, Reformas Educativas, Financiamento, Internacionalização e Transnacionalização Educativa, Educação Comparada e Pedagogia Universitária.

ORCID: 0000-0003-4287-0509

E-mail: luleandro@gmail.com

NOTA

Wisllayne Ivellyze de Oliveira Dri e Luciana Leandro da Silva foram responsáveis pela concepção, análise e interpretação dos dados; redação e revisão crítica do conteúdo do manuscrito e ainda, aprovação da versão final a ser publicada, intitulada Formação continuada de professores e regionalização educativa: uma análise das políticas do Setor Educacional do MERCOSUL.