

Dossiê: A Educação Básica na América Latina

**Formação de professores dos anos iniciais da escolarização: um estudo comparado entre Argentina, Brasil e Paraguai**

*Teacher education in the early years of schooling: a comparative study between Argentina, Brazil and Paraguay*

*La formación del profesorado en los primeros años de escolaridad: un estudio comparativo entre Argentina, Brasil y Paraguay*

Fabio Perboni<sup>1</sup>

Alessandra Fonseca Farias<sup>2</sup>

Isadora de Souza Nogueira<sup>3</sup>

**Citação:** PERBONI, F.; FARIAS, A. F.; NOGUEIRA, I. de S. Formação de professores dos anos iniciais da escolarização: um estudo comparado entre Argentina, Brasil e Paraguai. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 15, e83188. Dezembro de 2021.



<http://10.5380/jpe.v15i0.83188>

**Resumo**

O trabalho em tela deriva da pesquisa em rede denominada “A educação básica em países da América Latina”, que se dedica à investigação de diferentes políticas educacionais desenvolvidas em diversos países, com foco nos membros do Mercosul. O recorte aqui proposto se debruça sobre a formação de professores para os anos iniciais de escolarização, tendo como *locus* de investigação três países fronteiriços: Argentina, Brasil e Paraguai. Com uma abordagem qualitativa, a investigação tem na pesquisa documental sua principal fonte de dados, analisada em diálogo com a produção da área sobre a temática. Consideram-se as similaridades históricas entre os países analisados, decorrentes de sua formação colonial e de sua inserção no mercado internacional em caráter periférico. A investigação parte do questionamento sobre os modelos formativos dos professores dos anos iniciais de escolarização, obrigatória nos três países. Constata-se nas últimas décadas um avanço das políticas neoliberais sobre as políticas educacionais, seja na América Latina ou em países centrais. No caso da formação docente, observa-se que permanecem nestes países características próximas, com escolaridade obrigatória para além dos anos iniciais de escolarização e a

<sup>1</sup> Doutor em Educação. Docente da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Dourados. MS. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1345-877X> E-mail: [fabioperboni@ufgd.edu.br](mailto:fabioperboni@ufgd.edu.br)

<sup>2</sup> Graduada em Direito e Acadêmica do curso de Pedagogia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Dourados, MS. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5578-0599>. E-mail: [isadora.ngueira@gmail.com](mailto:isadora.ngueira@gmail.com)

<sup>3</sup> Doutoranda pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Licenciada em Pedagogia e Mestra em Educação pela Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Dourados, MS. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5074-4855>. E-mail: [alessandrafonsecafarias@gmail.com](mailto:alessandrafonsecafarias@gmail.com)

definição de variadas possibilidades para a formação dos professores dos anos iniciais de escolarização com crescente presença de entes privados para esta oferta.

**Palavras-chave:** Formação docente, Professores dos anos iniciais, Política de formação de professores, Educação no Mercosul.

### **Abstract**

This article is part of a network research called "Basic Education in Latin American Countries", which is dedicated to the investigation of different educational policies developed in several countries, focusing on the Mercosur members. The cut proposed here focuses on teacher education for the early years of schooling, with three frontier countries as the loci of investigation: Argentina, Brazil, and Paraguay. With a qualitative approach, the investigation has in the documentary research its main source of data, analyzed in dialogue with the production of the area on the theme. We consider the historical similarities between the countries analyzed, resulting from their colonial formation and their insertion in the international market on a peripheral basis. The research starts by questioning the training models for teachers of the initial years of compulsory education in the three countries. In the last decades, neoliberal policies have advanced over educational policies, both in Latin America and in central countries. In the case of teacher education, it can be observed that the characteristics of these countries remain similar, with compulsory schooling beyond the initial years of schooling and the definition of various possibilities for the early years teachers education with a growing presence of private entities for this supply.

**Keywords:** Teacher education, Early years teachers, Teacher education policy, Education in Mercosur.

### **Resumen**

El trabajo en cuestión se deriva de la investigación en red denominada "La educación básica en países de América Latina", que se dedica a la investigación de diferentes políticas educativas desarrolladas en distintos países, con enfoque en los miembros del Mercosur. El recorte que aquí se propone se centra en la formación de docentes para los años iniciales de escolaridad, teniendo como lócus de investigación tres países limítrofes: Argentina, Brasil y Paraguay. Con un abordaje cualitativo, la investigación tiene como principal fuente de datos la investigación documental, analizada en diálogo con la producción del área sobre el tema. Se consideran las similitudes históricas entre los países analizados, tras su formación colonial y su inserción periférica en el mercado internacional. La investigación parte del cuestionamiento sobre los modelos de formación del profesorado en los primeros años de escolaridad, que es obligatoria en los tres países. Constatamos que en las últimas décadas se ha producido un avance de las políticas neoliberales sobre políticas educativas, ya sea en América Latina o en los países centrales. En el caso de la formación docente, se observa que permanecen en estos países características similares, con la educación obligatoria más allá de los años iniciales de escolaridad y la definición de diversas posibilidades para la formación del profesorado en los primeros años de escolaridad, con una presencia creciente de entidades privadas para esta oferta.

**Palabras clave:** Formación docente, Profesores de los años iniciales, Política de formación del profesorado, Educación en Mercosur.

### **Introdução**

Analisando os países que formam o *locus* desta análise, Brasil, Argentina e Paraguai, constata-se muitas similaridades históricas. A começar pelo passado colonial que marca a América Latina como um todo, acompanhada dos processos de escravidão, produção latifundiária de monoculturas exportadoras, presença da Igreja Católica, além dos processos políticos pós-independência, que guardam similitudes com alternância entre períodos autoritários e avanços democráticos.

Em que pesem as diferenças econômicas, populacionais e de nível de desenvolvimento econômico, observam-se outros pontos de similaridade, como por

exemplo o processo que caracterizou a década de 1990 com a reestruturação dos Estados Nacionais. Essa “era de reformas” se acentuou na esfera latino-americana e gerou impactos importantes tanto sobre a configuração das políticas educacionais quanto sobre a formatação da escolarização obrigatória e seus modelos de oferta. Neste contexto, os sistemas educacionais sofreram profundas transformações inculcadas nas políticas educacionais instituídas pelas reformas de Estado nos países da América Latina (BRAHIM, 2016).

De acordo com Feldfeber (2010), a centralidade da política deu lugar à priorização da lógica de mercado em virtude das políticas neoliberais que enfatizam a descentralização, a desregulação e a privatização, causando impactos na educação de modo geral.

Utilizando-nos, primeiramente, do método de pesquisa documental de Cellard (2008), em relação ao contexto argentino analisamos a Lei Federal nº 24.195/1993 e a Lei de Educação Nacional (LEN), Lei nº 26.206/2006. Já a legislação brasileira analisada foi a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, e suas alterações. Quanto ao Paraguai, nos dedicamos a analisar a Lei Geral de Educação, Lei nº 1.264; a Lei de Educação Superior, Lei nº 4995, e por último o Estatuto do Docente, Lei nº 1.725/01. Tem-se, portanto, uma análise das leis mais amplas e gerais voltadas à educação desta tríade de contextos.

Seguidamente, através do método do estudo comparado embasado por Franco (2000) e Bonitatibus (1989), estabelecemos semelhanças e distinções quanto à implementação das políticas educativas que envolvem o professor dos níveis iniciais da escolarização obrigatória nas três localidades fronteiriças pesquisadas.

Para a análise dos documentos, nos embasamos nas contribuições de Cellard (2008) sobre a análise documental considerando o contexto de sua produção, os autores, a autenticidade, a natureza do texto e os conceitos-chave e a lógica interna do documento.

Do ponto de vista metodológico, na busca pela compreensão das políticas de formação de professores na Argentina, Brasil e Paraguai, nos assentamos sobre o método de Educação Comparada por considerar a perspectiva histórica, justamente por compreender os diferentes processos históricos distintos destes três países fronteiriços.

Só quando comparamos o sistema educacional de nosso próprio país com o de outros, é que tomamos consciência de certos aspectos distintivos da educação nacional e, então, passamos a elaborar critérios que mais judiciosamente nos permitirão interpretar semelhanças e diferenças.

Sempre que tomarmos nossa própria cultura como único ponto de referência, tenderemos a centrar nela todas as nossas reflexões, deixando de considerar aspectos e dimensões que apenas uma visão mais abrangente e diferenciada pode nos assegurar. [...] Assim, ao alargar nosso campo de visão, a Educação Comparada transforma-se, também, não apenas em um veículo de cultura pedagógica, mas em um instrumento de conhecimento mais profundo de nossa própria realidade, à luz da experiência de outros povos (BONITATIBUS, 1989, p. 14-15).

Considerando essas reflexões sobre a realidade e a heterogeneidade de cada país analisado, partimos de uma análise mais ampla e geral sobre a formação inicial de professores que atuam nos primeiros anos da escolarização obrigatória. A partir da análise dos documentos legais vigentes em cada país, buscamos estabelecer aproximações e distanciamentos através da comparação das políticas nos referidos países e de seus normativos mais gerais sobre a educação.

De acordo com Franco (2000), a perspectiva da história social ou da sociologia histórica se beneficia dos conceitos e instrumentos metodológicos, entre os quais o método comparativo. A autora chama a atenção para a distinção do comparativismo, que homogeneiza os fenômenos sociais se utilizando da quantificação, e do método comparativo, que preserva o contexto histórico local e temporal dos fenômenos. Trata-se, portanto, de um instrumento metodológico que possibilita, mediante a comparação, traçar outros parâmetros para a análise de um fenômeno.

O princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e de si pelo outro. A comparação é um processo de perceber diferenças e semelhanças e de assumir valores nessa relação de mútuo reconhecimento. Trata-se de entender o outro a partir dele mesmo e, por exclusão, se perceber na diferença (FRANCO, 1992, p. 14).

No campo da educação, a utilização do método de Estudo Comparado significa identificar avanços, regularidades e problemas de um sistema educacional a partir da referência de outros contextos. Nesse sentido, buscamos explorar a relação entre o contexto nacional e o internacional nas localidades fronteiriças de Argentina, Brasil e Paraguai, a fim de identificar a caracterização da formação de professores dos anos iniciais do que é tido como escolarização obrigatória no contexto de um bloco regional, como o Mercosul.

## **O Mercosul como definidor das políticas educacionais na Argentina, no Brasil e no Paraguai**

O processo de globalização se acentuou após a Segunda Guerra Mundial, caracterizado pelos acordos internacionais, o que promoveu a abertura do comércio e das fronteiras para capitais e produtos. Esses acordos deram origem aos chamados blocos econômicos, que por sua vez procuram estabelecer vantagens competitivas para seus membros.

Nesse processo, consideramos a participação dos países latino-americanos no Bloco Econômico do Mercado Comum do Sul – Mercosul, criado em 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção. Este bloco econômico passou a promover a cooperação e integração social, política e econômica, inicialmente entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre as nações.

Dentro deste projeto, fundou-se o Setor Educacional do Mercosul (SEM). Para Vizentini (2007, p. 82):

[...] o Mercosul representou o primeiro processo de integração sul-americano, e, também, latino-americano, a obter resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países do cone sul, nos quadros de uma ordem mundial emergente.

Destarte, consideramos importante refletir sobre as relações políticas de formação de professores na Argentina, no Brasil e no Paraguai, tendo em conta a significância de tais países dentro do Mercosul. Por meio do SEM, busca-se então fortalecer a temática da formação de professores, bem como da ampliação da produção de conhecimentos científicos na área (BOBATO E SCHNECKENBERG, 2014).

O SEM atua por meio da criação de Planos de Ação, que procuram direcionar as políticas educacionais dos países membros. O primeiro plano foi aprovado para o período de 2001 a 2005 e propunha, essencialmente, o desenvolvimento de projetos educacionais entre escolas do Brasil e da Argentina. Logo, concomitante ao processo de rompimento das barreiras econômicas e políticas entre países fronteiriços, há o intercâmbio também da diversidade cultural e linguística inerente às nações.

Na visão de Real (2018, p. 171), a globalização e a internacionalização buscam promover “fluxos de pessoas, valores, cultura, conhecimentos, enfim, educação, rompendo as tradicionais fronteiras regionais, pode levar à competição ou à cooperação”.

Nesse sentido, ao passo que se intercambiam atividades de mercado, também há a troca de aspectos educacionais e culturais, que são intrínsecos às relações humanas, e que acabam por influenciar a condução das políticas em regiões fronteiriças.

No período de criação do Mercosul, a educação na América Latina passa a ser impactada pelas reformas educacionais implementadas em decorrência da reforma do Estado. Foi neste contexto que Argentina, Brasil e Paraguai promulgaram legislações que reconfiguraram a área educacional tendo, entre outras medidas, a ampliação da obrigatoriedade de escolarização obrigatória.

Com a promulgação da Lei Federal de Educação (LFE), a Argentina, através da Lei nº 24.195/1993, estabelece a obrigatoriedade do ensino a partir dos cinco anos de idade, totalizando dez anos de escolarização obrigatória. O Brasil, três anos mais tarde, promulga a LDB, Lei nº 9.394/1996, constituindo a obrigatoriedade do ensino fundamental com duração mínima de oito anos. E o Paraguai, em 1998, com a Lei Geral de Educação nº 1264, totaliza nove anos de estudo obrigatório. Também nos três contextos há a oferta gratuita do ensino básico, disposta nas supracitadas legislações como dever de cada federação. Atualmente, tal obrigatoriedade é de 13 anos na Argentina, 14 anos no Brasil e nove anos no Paraguai.

A escolarização obrigatória, na visão de Oliveira e Santana (2010), pressupõe um princípio imperativo como sendo o coração do direito à educação, pois implica na igualdade de condições de acesso, permanência e sucesso na escola. Ancorados nessas análises, esta investigação tem como principal questionamento a forma como as políticas de formação de professores dos anos iniciais se desenvolvem nos contextos de Argentina, Brasil e Paraguai, dado o caráter indissociável entre o direito à educação e as formas de organização do Estado para atendê-lo. Em nossa visão, esses fatores revelam como tais países estabelecem suas políticas de formação inicial de professores para atuação nos anos iniciais, a partir da análise da normatização nacional sobre esse processo.

É importante frisar que estes países se alinham com a Declaração Mundial de Educação para Todos, formulada em Jomtien, em 1990, reiterada no Fórum de Dakar, de 2000, tendo como uma das principais metas a serem alcançadas o acesso à educação primária de qualidade, gratuita e obrigatória para todos (UNESCO, 2001).

## **A formação de professores na Argentina**

A federação argentina é uma república constitucional e uma democracia representativa, constituindo uma federação de 23 províncias e uma cidade autônoma, Buenos Aires, capital do país, correspondente ao Distrito Federal no Brasil. Os entes federados são de natureza nacional, provincial e municipal, sendo que as províncias equivalem aos estados brasileiros e seus municípios não têm competências educacionais específicas como ocorre no Brasil (BRAHIM, 2016).

Feldfeber e Gluz (2014), sobre o contexto argentino, afirmam que

o sistema continuou em expansão durante a transformação educativa implementada na década de 1990, no marco da reforma do Estado, num contexto marcado pela crescente polarização social, em decorrência dos processos de exclusão do mercado laboral e da precarização de quem, ainda, se sustentava nele. Se até os anos de 1970 o acesso ao sistema educativo foi acompanhado pela ampliação paralela do mundo laboral e por diversas conquistas sociais fruto das lutas dos trabalhadores, nesse período a ampliação do acesso à educação não se acompanhou de um acesso ao bem-estar social (FELDFEBER; GLUZ, 2014, p. 65).

Desse modo, a LFE de 1993, sancionada no Governo Menem, passou por diversas reformas, convergindo na elaboração de uma nova legislação: a Lei de Educação Nacional (LEN) nº 26.206, que foi sancionada em dezembro de 2006 e segue vigente até os dias atuais. Na Argentina, coexistem instituições educacionais públicas e privadas, porém destacamos que a gratuidade permanece sendo um direito assegurado em todos os níveis e modalidades da educação pública no país, uma vez que a LEN dispõe em seu art. 2º que “A educação e o conhecimento são bens públicos e um direito pessoal e social, garantidos pelo Estado”.

A nova lei busca a superação da desintegração ocasionada pela reforma educacional da década de 1990, uma vez que contém declarações contundentes no sentido de reforçar as responsabilidades do Estado na área educacional (BRAHIM, 2016).

Na visão de Castro (2007), a LEN substituiu a:

Lei nº 24.195, aprovada em 1993, no Governo Menem, que se caracterizou pela manutenção da linha descentralizadora na oferta dos serviços educacionais, ainda que reservando algum papel de relevância para o governo central, no que diz respeito à avaliação e ao financiamento. A nova lei, por sua vez, reforça a presença do governo federal e estabelece uma estrutura quase unificada do sistema educacional, em substituição às 54 existentes anteriormente. (CASTRO, 2007, p. 12)

Uma das principais mudanças que a LEN nº 26.206/2006 aporta é a expansão da escolarização obrigatória de dez para 13 anos, compreendendo desde o nível inicial até o fim do ensino secundário. Isso se configura, na análise de Feldfeber e Gluz (2014), como um desafio em virtude da lógica seletiva sob a qual esse nível de ensino historicamente se organizou em território argentino.

Enquanto na lei brasileira não há qualquer referência à restrição na entrada da carreira docente, a legislação argentina é bem enfática quando expressa no Art. 70:

No podrá incorporarse a la carrera docente quien haya sido condenado/a por delito de lesa humanidad, o haya incurrido en actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático, conforme a lo previsto en el artículo 36 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL y el Título X del Libro Segundo del CÓDIGO PENAL, aun cuando se hubieren beneficiado por el indulto o la conmutación de la pena (ARGENTINA, 2006).

No contexto posterior à LEN, inicia-se um processo de unificação da estrutura do sistema educativo argentino, sendo organizada em quatro níveis: educação inicial, educação primária, educação secundária e educação superior; e em oito modalidades: educação técnico-profissional, educação artística, educação especial, educação permanente de jovens e adultos, educação rural, educação intercultural bilíngue (direcionada aos povos indígenas), educação em contextos de privação de liberdade e educação domiciliar e hospitalar (ARGENTINA, 2006).

A Educação Inicial é o primeiro nível da educação, responsável pelo atendimento das crianças pequenas, sendo que o Jardim Maternal é destinado ao atendimento das crianças de 45 dias a 2 anos, ficando o Jardim da Infância com o atendimento das crianças de 3 a 5 anos, sendo este último ano de frequência obrigatória. A Educação Primária é voltada ao atendimento de alunos a partir de 6 anos de idade, sendo uma etapa obrigatória. A Educação Secundária, de caráter também obrigatório, é destinada para alunos que já tenham cumprido a Educação Primária, e é dividida em Ciclo Básico e Ciclo Orientado (BOBATO E SCHNECKENBERG, 2014, p. 6).

No que tange à formação inicial para professores do ensino primário, podem se realizar tanto nos Institutos Superiores de Formação Docente (ISFD) quanto nas universidades. Os ISFDs, por sua vez, não têm caráter universitário, se constituem como espaços de profissionalização para a atuação em sala de aula, desvinculando-se do caráter



acadêmico de pesquisa e extensão, conforme disposto na Lei Nacional de Educação Superior nº 24.521.

Por conseguinte, conforme disposto pelo Ministério da Educação da República Argentina, a formação docente se dará em Institutos Superiores de Formação Docente, “[...] que compreendem tanto as Escolas Normais em nível superior como os Institutos Superiores de Formação docente dependentes das províncias e da Cidade de Buenos Aires”. Assim, também as universidades oferecem a formação inicial de professores, com base na supracitada Lei nº 24.521:

A formação de docentes para os diferentes níveis de ensino não universitário, deve se realizar em instituições de formação docente reconhecidas, que integrem a Rede Federal de Formação Docente Continuada prevista na lei 24.195, ou em universidades que ofereçam carreiras para essa finalidade.

Já em relação à estrutura dos cursos de formação de professores, a LEN 26.206/06 constitui que

A formação docente se estrutura em dois (2) ciclos: a) Uma formação básica comum, centrada nos fundamentos da profissão docente e no conhecimento e reflexão da realidade educativa e, b) Uma formação especializada, para o ensino dos conteúdos curriculares de cada nível e modalidade. A formação docente para o Nível Inicial e Primário terá quatro (4) anos de duração e se introduziram formas de residência, segundo as definições estabelecidas por cada província e de acordo com a regulamentação da presente lei (art. 75).

Há, portanto, uma especificidade na lei argentina no que se refere à formação inicial de professores para a atuação no ensino primário, tendo em vista que a lei dispõe sobre dois ciclos de formação: o primeiro de formação geral e o segundo de formação especializada ligado ao nível e modalidade em que o professor pretende atuar.

Outra dualidade apresentada no art. 69 da mesma lei é em relação à possibilidade de seguir carreira docente no trabalho em sala de aula ou fazer opção pelo trabalho ligado à gestão escolar. A lei argentina 26.206/2006, no Art. 69, diz que a capacitação é uma das grandezas básicas para a ascensão na carreira docente:

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. La carrera docente admitirá al menos

dos (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional (ARGENTINA, 2006).

Outra particularidade é que, ao longo do texto da LEN 26.206/06, é contemplada uma definição da formação dos professores para os anos iniciais na Argentina, ao trazer a finalidade da formação docente em seu Capítulo II, artigo 71:

La formación docente tiene la finalidad de preparar profesionales capaces de enseñar, generar y transmitir los conocimientos y valores necesarios para la formación integral de las personas, el desarrollo nacional y la construcción de una sociedad más justa. Promoverá la construcción de una identidad docente basada en la autonomía profesional, el vínculo con la cultura y la sociedad contemporánea, el trabajo en equipo, el compromiso con la igualdad y la confianza en las posibilidades de aprendizaje de los/as alumnos/as (ARGENTINA, 2006).

Percebemos que essa atenção à definição da formação e da profissão docente se estende para o que forma parte do Título IV “Los/as docentes y su formación”, capítulos I e II, no qual a LEN nº 26.206/2006 aborda a formação de professores, dispondo sobre os direitos e obrigações.

Ao conjugar essas diferentes dimensões, a lei argentina propõe uma organicidade do processo de formação inicial e continuada de professores, enquanto enfatiza a política nacional de formação docente e seus objetivos fundamentais (COLARES; BRYAN, 2014). Ainda segundo estes autores, a nova perspectiva que incorpora a Lei nº 26.206/2006 em relação à formação docente estipula o Plan Nacional de Formación Docente da esfera nacional. Com o objetivo de gerar políticas coordenadas e concentradas em todo o território argentino para o período de 2007-2010, o plano nacional de formação docente possui indicativos de ação para as seguintes áreas prioritárias: o desenvolvimento institucional, o desenvolvimento curricular, a formação continuada e o desenvolvimento profissional (COLARES; BRYAN, 2014).

### **A formação de professores no Brasil**

O Brasil, maior país da América Latina em dimensões continentais, possui uma organização política que se diferencia da maioria dos países do mundo ao considerar o grau de atribuições repassadas aos governos municipais, o que se equipara no campo legal aos estados como entes federados. Dos 193 países da ONU, apenas 28 adotam o

federalismo, segundo Abrucio e Segatto (2014), sendo uma situação minoritária como forma de organização dos países no mundo. Por esse motivo, o Brasil se destaca, ainda, por adotar uma organização diferenciada e única. Segundo os autores, uma

[...] opção constitucional, em 1988, de transformar todos os municípios em entes federativos plenos e fazer da descentralização da execução das políticas públicas uma das grandes metas da Constituição brasileira. Cabe frisar que essa opção constitucional é única do ponto de vista comparado, pois não há nenhuma Federação no mundo que tenha tornado todos os governos locais em entes federativos (ABRUCIO, SEGATTO, 2012, p. 49).

Dada essa complexidade, as questões educacionais têm muitas vezes uma regulamentação em três esferas administrativas sobre um mesmo tema: a federal, a estadual e a municipal. Estas, por sua vez, devem ser articuladas e cooperativas entre si, embora a literatura sobre a organização federativa brasileira e sobre a organização e o planejamento educacional, em específico, aponte para dificuldades variadas nesta articulação.

Por esse motivo, nos atemos neste espaço à apresentação e análise dos normativos nacionais mais amplos e gerais que regulamentam a formação de professores no Brasil, visto que os estados e municípios tem autonomia restrita em sua ação legislativa, não podendo criar normativos que se contraponham à legislação federal.

Partindo das formulações constantes na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), Lei nº 9394/96, temos em seu artigo 62º a proposição para a formação docente no Brasil:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996).

Destaca-se que a formação inicial pretendida para a atuação docente deve ocorrer em nível superior, porém admite-se a formação em nível médio como requisito mínimo para atuação na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental (0 a 10 anos).

Apesar dessa possibilidade, a promulgação da LDB na década de 1990 teve como consequência a drástica redução da formação em nível médio dos docentes, mesmo que, em seu artigo 87º nas disposições transitórias, tenha sido estabelecida a década da

educação. Esta teve entre seus objetivos o disposto em seu §4º: “Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (BRASIL, 1996). O prazo de 10 anos para que todos os docentes tivessem curso superior, seja em formação, seja em serviço, acabou por não se cumprir e este dispositivo foi revogado no ano de 2013.

Criou-se, portanto, uma situação de insegurança jurídica quanto à formação mínima para atuação dos docentes nos anos iniciais. Por outro lado, ficou estabelecido um prazo de 10 anos para atuação mediante formação exclusivamente em nível superior. Em 2013, sete anos após o prazo, o artigo 87 foi revogado e temos a atual validade do texto que permite a formação desses docentes em nível médio.

Muitos autores discutem as concepções explicitadas neste debate. O *locus* de formação de professores implica a discussão de sua atuação. A formação dos docentes para crianças pequenas em nível médio, em cursos rápidos, com carga horária reduzida, parte de pressuposto equivocado que desvaloriza estas etapas educacionais, tidas como de menor importância, ou mesmo de atuação mais simples que não necessitam maior capacitação técnica para a atuação. Nesta perspectiva, o processo educativo é visto como um ato de transmissão de conteúdo no qual conteúdos básicos podem ter docentes com formação reduzida.

Evidentemente, uma concepção que se contrapõe a estas ideias foi a responsável pela definição da formação em nível superior para os docentes em todos os níveis de ensino, como um objetivo a ser alcançado pelo sistema educacional no Brasil. Muitos autores destacam esse avanço no campo da legislação, em especial aqueles que discutem a educação infantil e os processos de alfabetização.

Campos (1999) destacou sobre a LDB que

[...] pela primeira vez em nosso país, começamos a pensar um perfil de educador adequado às características e necessidades de alunos em diferentes fases de seu desenvolvimento. Ou seja, começamos a pensar na criança, no adolescente, no jovem, no adulto que se encontra escondido atrás da palavra “aluno” (CAMPOS, 1999, p. 127).

A formação de professores regulamentada na década de 1970 (BRASIL, 1971) estava ancorada em uma perspectiva de massificação do ensino, com necessidade de formar muitos docentes em pouco tempo. A opção daquele momento foi por uma formação aligeirada, frágil e, sobretudo, de baixo custo. Porém, no debate político e

normativo que acompanha o processo de redemocratização da década de 1980 e início da década de 1990, a concepção que foi normatizada pela nova legislação está calcada em uma perspectiva de ampliação do tempo de formação, na articulação ou unidade entre a teoria e prática e, conseqüentemente, pela formação dos docentes em nível superior.

O modelo de formação docente continua em disputa e as perspectivas calcadas em uma racionalidade técnica e em uma perspectiva neotecnicista tem ganhado espaço. Existem proposições em debate que procuram reduzir o papel das universidades na formação docente, colocando em discussão a formação necessária para a atuação dos professores com as crianças pequenas. Estas proposições procuram desconstruir o arcabouço legislativo atual em sintonia com proposições neoliberais de redução da atuação do Estado paralelamente à simplificação da formação, que passaria a ser organizada dentro de uma lógica de mercado, com práticas controladas, padronizadas e de baixo custo.

### **A formação de professores no Paraguai**

Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE) do Paraguai, atualmente o país possui 7.353.038 habitantes, divididos em 50,4% de homens e 49,6% de mulheres. É o menor país do Mercosul quanto à população e também quanto ao Produto Interno Bruto (PIB). Sua superfície ocupa um território de 406.752 km<sup>2</sup>; já a divisão política conta com 17 Estados, chamados departamentos. Quanto aos idiomas oficiais, são dois: o guarani e o espanhol.

Em nossas análises, nos centramos na Lei n° 1.264, a chamada Lei Geral de Educação; também nos dedicamos à Lei n° 4995 que, por sua vez, trata da Educação Superior e, ainda, ao Estatuto do Docente, Lei n° 1.725/01. A nomenclatura utilizada no Paraguai para classificar os níveis educacionais se divide em primeiro, segundo e terceiro nível. Quanto a esses níveis de educação, são divididos da seguinte forma, conforme Constituição paraguaia:

Artículo 27.- La educación formal se estructura en tres niveles:  
El primer nivel comprenderá la educación inicial y la educación escolar básica; el segundo nivel, la educación media; el tercer nivel, la educación superior (PARAGUAI, 1998).

A educação escolar básica formal e obrigatória no Paraguai tem uma duração de 10 anos, dividido em três ciclos de três anos de duração cada um. Em relação à formação

de professores, ocorre a partir da educação de “tercer nível” através de universidades, institutos superiores e instituições de formação profissional de terceiro nível. As especificidades dessas instituições conforme artigos 48, 49 e 50 da Lei nº 1.264 são:

Universidades: instituições que possuem variedades de áreas específicas do saber, e tem o intuito de realizar investigação, ensino, formação e formação profissional e serviço à comunidade.

Institutos Superiores: instituições que trabalham com um campo do saber específico, e também possui a missão de investigar, ensinar, formar profissionais e realizar serviço à comunidade.

Instituições de Formação Profissional de Terceiro Nível: instituições que oferecem formação profissional em diferentes áreas de conhecimento técnico, prático e que habilitam para o exercício de uma profissão (PARAGUAI, 1998).

Nessa perspectiva, o artigo 50 define que “El título de técnico superior permitirá el acceso al ejercicio de la profesión y a los estudios universitarios o a los proveídos por los institutos superiores, que se determinen, teniendo em cuenta las áreas de su formación académica”. Dito de outro modo, é determinado que a formação docente possa se desenvolver tanto a nível técnico quanto a nível acadêmico no território paraguaio. Segundo Demellenne (2007, apud VAILLANT, 2013), em 1990 havia no Paraguai 17 IFDs e apenas um deles era de natureza privada. Com o passar dos anos e após a reforma educacional dos anos 1990 a iniciativa privada foi crescendo no meio educacional no país e atualmente cerca de 65% das instituições do país são privadas e muitas delas possuem baixa qualidade de ensino.

De acordo com Vaillant (2013), a formação de professores para a Educação Básica oferecida pelos Institutos de Formação Docente (IFD) teve muita adesão na década de 1990, sobretudo nas instituições privadas. Contudo, a proliferação desmensurada de cursos dos IFDs gerou a saturação de profissionais formados, resultando em um superávit de 23.000 docentes sem campo para atuação. Por esse motivo, entre os anos 2007 e 2013, em resolução promulgada pelo Ministério paraguaio, foram suspensas as matrículas dos cursos de formação inicial para docentes do nível básico. Os impactos do estancamento de matrículas foram sentidos, uma vez que acentuou o enorme déficit de profissionais para atuação no terceiro ciclo e no ensino médio.

Observado o crescimento das instituições privadas de baixas qualidades nos anos 90, as leis específicas para docentes e para o ensino superior definem padrões mínimos

de qualidade. Além disso, os projetos de melhoria da educação incluem o Plano Nacional de Educação de 2024:

El Plan Nacional de Educación 2024 tiene como meta “Mejorar la calidad de la educación en todos los niveles/modalidades educativas, tendiendo la diversidad y multiculturalidad”, y la acción definida como Fortalecimiento e innovación de los programas de formación continua en servicio de los educadores y las educadoras, acordes a las necesidades y prioridades de mejora del desempeño” (MISIEGO; ELIAS, 2017, p.49).

Os cursos de graduação em Educação no País são divididos em duas modalidades; a primeira é o Curso de Educação Inicial, para atuação com crianças de 0 a 5 anos, enquanto a segunda modalidade é o Curso de Formação para Educação Básica, que permite atuação no “primer y según ciclo” e em diferentes setores.

O profissional da educação possui, dessa forma, legislação específica no país com o Estatuto do Docente, Lei nº 1.725, que define os direitos e deveres dos educadores, em seus artigos 36 e 41. Portanto, no contexto paraguaio, são direitos do educador:

Artículo 36: El educador profesional del sector público goza de los siguientes derechos:

- a) Lo establecido en el Artículo 135 de la Ley General de Educación; [...];
- c) A permiso con goce de sueldo, por maternidad, en todos los niveles y modalidades educativas, seis semanas antes y seis semanas después del parto: [...]
- e) Por una sola vez durante la totalidad de la carrera, a obtener permiso por motivos particulares de hasta tres meses, sin goce de sueldo;
- f) A permisos especiales, para el usufructo de becas, programas de intercambio cultural o funciones educativas específicas, a ser reglamentado por el Ministerio de Educación y Cultura; [...]
- j) A acceder a programas de capacitación, profesionalización y especialización docente, garantizados por el Ministerio de Educación y Cultura; (PARAGUAI, 2001).

Para Misiego e Elias (2017), o estatuto docente faz parte de um marco normativo na educação paraguaia fortalecendo a legislação, buscando regulamentar a profissão docente estabelecendo habilidades, conhecimentos e formação necessários para atuar como professor no país.

Também a lei de Educação Superior, Lei nº 4.995/13, é uma importante normativa nacional, na qual se definem objetivos para a universidade. Há regulamentação do Ensino

Superior como parte do sistema de ensino nacional, que faz uma correlação entre Universidade e Educação Básica, define o papel dos gestores universitários, reforça a autonomia das instituições, e define estabilidade trabalhista para os docentes, entre outros aspectos.

### **Considerações Finais**

Compreendendo o processo de formação de professores como parte da política educacional, observa-se que a garantia e a ampliação do direito à educação, em especial a obrigatoriedade do ensino, tem como necessidade a ampliação da oferta educacional e, portanto, a necessidade de formação docente.

No contexto dos três países analisados, constata-se algumas similaridades, em especial no processo de influência das concepções neoliberais sobre as políticas educacionais, que criou tensionamentos para a redução do papel do Estado como provedor de direitos, que passam a ser serviços ofertados pelo mercado.

Esse processo, no campo da formação docente, implica na oferta privada de formação inicial e continuada; porém, constata-se pelos normativos nacionais analisados que se mantém na legislação de cada país um tensionamento sobre o *locus* de formação inicial dos professores para atuar nas séries iniciais, com possibilidades tanto em nível médio/cursos técnicos, como em cursos superiores isolados ou em modelos de cursos universitários.

A partir dessas constatações iniciais, tem-se como necessidade investigativa o aprofundamento sobre esses diferentes modelos formativos, de forma a compreender as concepções que informam a formação docente em execução em cada contexto específico, visto que as legislações nacionais criam diferentes possibilidades para a formação inicial dos docentes que atuam nos anos iniciais de escolarização.

### **Referências**

ABRUCIO, Fernando Luiz. SEGATTO, Catarina Ianni. O Manifesto dos Pioneiros e o Federalismo Brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação In: CUNHA, Célio da. GADOTTI, Moacir. BORDIGNON, Genuíno. NOGUEIRA, Flávia. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014.



ARGENTINA. **Constituição Nacional da Argentina**. Senado de La Nación Argentina: Buenos Aires. 1994.

ARGENTINA. **Lei nº 26.206, de 27 de dezembro de 2006. Ley de Educación Nacional**. Buenos Aires, DF: Orden del Día, 2006.

ARGENTINA. **Ley nº 24.195, de 14 de abril de 1993. Ley Federal de Educación**. Buenos Aires, DF: Orden del Día, 1993.

ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016**. Disponível em: <[http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/PlanNacionalde.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/PlanNacionalde.pdf)>. Acesso em: 30 jun. 2015.

BRAHIM, Cybele Barbosa. **A Escolarização Obrigatória Em Contextos Federativos: um estudo comparativo entre brasil e argentina**. 2016. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb\\_5ed.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CAMPOS, Maria Malta. A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: Modelos em debate. **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 68, dezembro, 1999.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008. p. 295-316.

DEMELENNE, Dominique Philippe Jean. (2007). Diseño del modelo pedagógico del Programa Escuela Viva. Sistematización de la experiencia realizada en el Ministerio de Educación del Paraguay entre 2000 y 2007 (no publicado). Apud. VAILLANT, Denise. **Estado del arte de da Profesión Docente en Paraguay**. Ideas inspiradoras para la elaboración de Políticas Educativas. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/712631467986248993/pdf/98203-WP-P129179-Box391506B-PUBLIC-SPANISH-Estado-del-Arte-de-la-Profesion-Docente-en-Paraguay.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2021.

FELDFEBER, Myrian. ¿Quién garantiza el derecho de la educación en un país federal? Algunas reflexiones del caso Argentino. In: CUNHA, C.; SOUZA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2011. p. 113- 133.

FELDFEBER, Myrian; GLUZ, Nora. **Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina**. Linhas Críticas, Brasília, v. 15, n. 28, p. 25-43, jan./jun. 2009.

MISIEGO, Patrícia; ELÍAS, Rodolfo. **La situación de la formación docente en Paraguay**. Seminario Internacional: Investigación y políticas de formación docente em Paraguay y en América Latina (p.45-87). 2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. Apresentação. In: \_\_\_\_ (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 9-13. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

PARAGUAY. Ley n. 1.264 del 26 mayo 1998. **Ley General de Educación**. Asunción, 1998. Disponível em: <[https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/resoluciones/16-ley-12641998](https://www.mec.gov.py/cms_v2/resoluciones/16-ley-12641998)>. Disponível em: Acesso em: 25 jul. 2021.

REAL, Gisele Cristina Martins. Cross-Border Education em Mato Grosso do Sul: efeitos da internacionalização em faixa de fronteira. In: SILVA, F. de C. T.; CARVALHO, C. H. de (org.). **Escrita da Pesquisa em Educação na Região Centro-Oeste**. Campo Grande: Ed. Oeste, v. 3, 2018.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2021.

---

*Recebido em Outubro de 2021  
Aprovado em Novembro de 2021  
Publicado em Dezembro de 2021*

---

# JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

Volume 15

e83188

22 de dezembro de 2021

Dossiê: A Educação Básica na América Latina



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

## INDEXAÇÃO:

### BASE DE DADOS

*Sumário.Org*  
*Google Scholar*  
*BASE*  
*Dimensions*  
*Miar*

### DIRETÓRIOS

*Scielo Educ@*  
*Diadorim*  
*DOAJ*  
*Erih Plus*  
*Latindex*  
*EZB*  
*ROAD*  
*Journal 4-free*

### ÍNDICES

*Index Copernicus*  
*Cite Factor*

### PORTAIS

*LiVre*  
*Capes*  
*Science Open*  
*World Wide Science*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 15, e83188– Dezembro de 2021

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Adriana Aparecida Dragone Silveira (UFPR-Brasil), Ana Lorena de Oliveira Bruel (UFPR-Brasil), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Angela Maria Martins (FCC, Brasil), Angelo Ricardo de Souza (UFPR-Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS, Brasil), Cassia Alessandra Domiciano (UFPR-Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Claudia Regina Baukat Silveira Moreira (UFPR-Brasil), Cristiane Machado (Unicamp- Brasil), Elton Luiz Nardi (UNOESC, Brasil), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Isaac Paxé (Instituto Superior de Ciências da Educação (ISCED- Luanda, Angola), Gabriela Schneider (UFPR-Brasil), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (Arizona State University - USA), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE, Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Alarcon Leiva (Universidad de Talca - Chile), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM – Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE, Brasil), Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR-Brasil) Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp-Brasil), Maria Dilméia Espíndola Fernandes (UFMS, Brasil), Natalia Oliveira Woolley (UCLA, USA), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Nora Krawczyk (Unicamp- Brasil), Pedro Flores-Crespo (UAQ, México) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA, Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

---

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Avenida Sete de Setembro, 2645  
2º andar, Sala 213  
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil  
Tel.: 41-3535-6264  
jpe@ufpr.br  
<http://revistas.ufpr.br/jpe>