

MUDANÇAS NO TRABALHO E NA LUTA DOCENTE NA ARGENTINA E NO BRASIL

Dalila Andrade Oliveira

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da FAE-UFMG

Savana Diniz Gomes Melo

Doutora em Educação pela FAE-UFMG



Morini Boni

“O conflito protagonizado pelos docentes argentinos e brasileiros contra políticas consideradas prejudiciais à educação, à escola pública e aos seus trabalhadores adquiriu maior expressão do que em outros países, sobretudo no âmbito sindical, mas não só. Paralelamente, as ações cotidianas dos docentes relativas ao enfrentamento das dificuldades diárias de seu trabalho, algumas delas empreendidas como estratégias deliberadas de resistência, chegando a constituir-se em movimentos coletivos fora dos sindicatos (como na Argentina, pela via do movimento de “docentes autoconvocados”), revelam a permanente contraposição desses sujeitos à precarização do trabalho”

A América Latina apresenta similitudes e particularidades marcantes no conjunto de seus países no que se refere ao âmbito social, político e econômico, o que impõe certos cuidados na análise das experiências recentes no campo educativo na região. Na grande maioria, os países latino-americanos têm vivido reformas educativas nas últimas décadas que, abrangendo seus sistemas de ensino ou parte deles, guardam entre si muitas características comuns. Com base em uma profusão de medidas jurídicas, que podem envolver tanto reformas constitucionais mais amplas como a aprovação de inúmeras leis e a edição de decretos específicos, alguns desses países tiveram seus sistemas de ensino reestruturados, o que resultou em profundas transforma-

ções na organização da educação escolar, redefinindo os papéis dos agentes envolvidos, a organização dos sistemas, o fluxo entre os níveis de ensino e outras.

Ao definirem por meio de numerosas legislações — muitas vezes impositivas — novas normas para a organização tanto do sistema de ensino como do trabalho escolar, tais reformas trazem para os docentes novos requerimentos e desafios.

Em geral, os docentes são alijados ou não participam das decisões que conduzem às mudanças; muitas vezes não compreendem as razões que as motivaram e sequer sabem como concretizar as demandas e requerimentos que lhes são dirigidos ante as condições objetivas do trabalho, que geralmente não são proporcionadas na devida conta. Isso

tem acarretado tensões e manifestações de conflito e resistência, que se expressam sob diversas formas.

Em meio à tensão entre as dimensões locais e globais presente no contexto de globalização, que tem forjado uma nova regulação social, esses processos de reformas educativas apresentaram, como traço comum, uma nova regulação educativa assentada em três eixos: 1) a centralidade da gestão no nível local; 2) o financiamento *per capita*; e 3) a avaliação sistêmica.

As novas formas de gestão e financiamento da educação constituem-se como medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas escolares, que não raro surgem como soluções “técnicas” (contudo políticas) para a resolução de problemas de ineficiência

administrativa desses sistemas ou da busca de adequação e racionalização dos recursos existentes, acompanhadas da idéia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local. De uma maneira geral, tais medidas têm acompanhado a tendência de retirar cada vez mais do Estado seu papel executor e transferir para a sociedade — muitas vezes compreendida, de forma simplificada, como o mercado — a responsabilidade pela gestão executora dos serviços correspondentes aos direitos sociais, alterando a relação com o público atendido.

Ainda que em alguns países, mais do que em outros, esses aspectos tenham se desenvolvido de maneira um pouco mais tênue, a lógica persiste. Argentina e Brasil são bons exemplos dessa tese. Estudos da literatura especializada, de fontes documentais (OLIVEIRA, 2006) e pesquisas em escolas de cada um desses países (MELO, 2009), assim como análises de documentos produzidos pelos organismos internacionais ligados à ONU que atuam na região, revelam muitos aspectos dessa lógica, comparáveis nas experiências de ambos.

A análise da legislação educacional argentina e brasileira aprovada a partir de 1990, nas matérias relativas à administração do sistema, ao financiamento, à organização escolar e aos direitos e deveres dos professores, permite observar mudanças internas a cada país e convergências e divergências entre eles, no que tange às reformas e às políticas públicas para a educação,

ou à estruturação dos sistemas de ensino, à organização escolar e ao trabalho docente.

As alterações prescritas nas reformas e as efetivamente implementadas na organização dos sistemas de ensino, das escolas e do trabalho nelas empreendido implicaram, em cada país, distintos níveis de adesão e/ou resistência dos docentes, o que se verificou em razão de diferenças no grau de politização, da cultura de organização coletiva e/ou por representarem maiores ganhos e/ou perdas, sejam eles relativos a interesses imediatos e/ou futuros, individuais, de grupos e/ou de classe; sejam eles relacionados ao seu compromisso ético e social, ou ao nível de profissionalização docente.

Nesse contexto, o conflito protagonizado pelos docentes argentinos e brasileiros contra políticas consideradas prejudiciais à educação, à escola pública e aos seus trabalhadores adquiriu maior expressão do que em outros países, sobretudo no âmbito sindical, mas não somente nele. Paralelamente, as ações cotidianas dos docentes relativas ao enfrentamento das dificuldades diárias de seu trabalho, algumas delas empreendidas como estratégias de libertação de resistência de indivíduos e/ou grupos, chegando, às vezes, a constituir-se em movimentos coletivos fora dos sindicatos, como se verificou no caso argentino pela via do movimento de “docentes autoconvocados”, revelam a permanente contraposição desses sujeitos à precarização do trabalho, que vem se tornando notável naquele país (MELO, 2009).

Reforma educativa na Argentina

*“Apesar da prolongada crise,
o país conta com indicadores
sociais favoráveis em
relação aos demais países
da América Latina, não
obstante possuir, atualmente,
um grande contingente de
jovens fora da escola”*

Tradicionalmente, a Argentina é indicada como um dos países latino-americanos com melhor nível de vida. No entanto, devido à prolongada crise econômica, política e social que alcançou o seu cume em 2001, os indicadores sociais sofreram uma notável deterioração. Mesmo assim, a Argentina continua contando com indicadores sociais favoráveis em relação aos demais países da América Latina, não obstante possuir, atualmente, um grande contingente de jovens fora da escola, mesmo em um sistema educativo público em que a educação primária é gratuita e obrigatória para crianças entre 6 e 14 anos e que apresenta baixa taxa de analfabetismo 3,7% (2000).

Na década de 1990 foram adotadas políticas destinadas a regular o sistema educacional argentino, a partir da transferência de serviços aos estados sub-nacionais, resultando em redefinição do papel histórico que o Estado Nacional desempe-

nhava em relação à educação. Foi precisamente durante o governo Menem (1989-99) que a Argentina experimentou a reforma denominada “Transformação Educativa”, que propôs modificar o sistema educativo em sua estrutura, conteúdos, organização e relação entre Estado e sociedade. Tal reforma se expressou na Lei de Transferência de Serviços Educativos de Nível Médio e Superior não Universitário (1991); na Lei Federal de Educação (1993); na Lei de Educação Superior (1995); no Pacto Federal Educativo subscrito em 1994 e convertido em lei em 1997 e na reforma da cláusula constitucional acerca das leis de organização e de base do sistema educativo (Artigo 75, inciso 19, da Constituição reformada em 1994). Assim, o sistema educativo argentino assume nova estrutura.

Várias foram as alegações utilizadas para justificá-la. Os reformadores afirmavam que tais políticas eram necessárias para garantir a governabilidade do sistema educativo por meio de mecanismos de gestão que visam à maior participação no nível local. Em documentos oficiais e no discurso de autoridades governamentais no período, foram comuns críticas quanto: à rigidez institucional do ensino básico e fundamentalmente do ensino médio; ao sentido obsoleto experimentado por seus conteúdos; à inadequação de seus métodos didáticos; ao seu divórcio com relação ao sistema produtivo; à indiferença do resto da sociedade e ao baixo nível de formação dos egressos do ensino médio.

Na prática, o novo modelo educacional argentino pautou-se por

Tabela 1 - Argentina: estrutura do sistema educativo segundo a Lei nº 24.195/1993

Níveis Ciclos/Etapas	Idade	Oferta
Inicial - Jardim de infância	3 a 4	Opcional
Pré-escolar	5	Obrigatória
1º Ciclo Educação Geral Básica	6 a 8	Obrigatória
2º Ciclo	9 a 11	Obrigatória
3º Ciclo	12 a 14	Obrigatória
Polimodal 1º ao 3º Ciclo	15 a 17	Opcional
Profissional de Grau não Universitário - Educação Superior	A partir de 18	Não obrigatória
Profissional e Acadêmica de Grau Universitário		
Educação Quaternária	-	Não obrigatória

FONTE: Lei nº 24.195/1993 (ARGENTINA, 2003)

um processo de transferência gradual dos serviços correspondentes ao direito à educação para as províncias, colocando-os inteiramente na dependência dos meios presentes nestas instâncias, que apresentam profundas desigualdades no país. Com o dispositivo de transferência de escolas, o Estado nacional reservou-se a prerrogativa de promover a reforma e de administrá-la por meio de dotações de recursos financeiros, diferenciadas de acordo com a escolha política do governo provincial e de seu respeito às orientações centrais quanto à reforma.

A transferência constituiu, basicamente, um deslocamento de responsabilidades financeiras e administrativas do nível nacional às províncias e à cidade de Buenos Aires, resultando em deterioração da qua-

lidade educacional e da prestação de serviços, culminando em maior fragmentação do sistema de ensino.

Diante deste quadro de transferência de competências e responsabilidades, o Ministério da Educação procurou assumir um papel central, por meio de sua influência na agenda de discussão dos acordos do Conselho Federal de Cultura e Educação, buscando exercer novos controles e mecanismos regulatórios por meio da definição dos desenhos curriculares, dos mecanismos de gestão institucional, do Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade (SINEC) e do Sistema Nacional de Reconhecimento dos Institutos e de suas carreiras, na implementação da Rede Federal de Formação Docente Contínua e no desenvolvimento de políticas assistenciais focalizadas (FELDFEBER, 2006).

Tabela 2 - Estrutura do Sistema Educativo Argentino segundo a Lei nº 26.206/2006

Níveis	Duração/ faixa etária/Público alvo	Oferta	Forma de Acesso	
Educação Inicial	Jardins maternos: crianças de 45 dias a 2 anos Jardins de infantes: crianças de 3 a 5 anos	Último ano obrigatório	Matrícula diretamente na escola	
Educação Primária	Crianças de 6 a 12 anos	Obrigatória	Matrícula diretamente na escola	
Educação Secundária	Duração de 5 a 6 anos Ciclo Básico: 3 anos Ciclo Orientado: 2 anos nas escolas comuns e 3 nas escolas técnicas Adolescentes e jovens que tenham concluído o nível de Educação Primária	Obrigatória	Matrícula diretamente na escola	
Educação Superior	Não universitária	A partir de 18 anos Jovens que tenham concluído a Educação Secundária	Não obrigatória	Matrícula diretamente na escola
	Universitária	A partir de 18 anos Jovens que tenham concluído a Educação Secundária	Não obrigatória	Matrícula diretamente na Universidade [Na Universidade de Buenos Aires, após aprovação no Ciclo Básico Comum-CBC]

FONTE: Lei nº 26.206/2006 (ARGENTINA, 2006).

Dez anos após a “Transformação Educativa” e em meio a discursos que anunciavam tentativas de promoção de mudanças no sentido de superar os problemas dela herdados, o governo Néstor Kirchner (2003/2007) sancionou novas leis educativas. Contudo, em muitos aspectos essa normatividade mantém a lógica predominante da regulação anterior nas políticas educacionais. Dentre elas, pode-se destacar: a lei que estabelece um ciclo anual mínimo de 180 dias de aula/classe (2003); a Lei de Educação Técnico Profissional (2005); a Lei de Financiamento Educativo (2005) e a Lei de Educação Nacional (2006) que substituiu a Lei Federal de Educa-

ção de 1993. Assim, o sistema educativo argentino foi reestruturado.

A reforma educacional argentina, sobretudo com o impacto da descentralização, intensificou um problema histórico no país em relação à carreira e remuneração docente, provocando distorções nas formas de contratação e remuneração dos docentes que variam nas províncias, chegando, às vezes, a ser discrepantes. O problema dos salários constitui um dos elementos mais significativos no que se refere às condições de trabalho (OLIVEIRA, 2006). Os salários docentes foram desvalorizados a partir da segunda metade da década de 1980 e neles passaram a ter importância os

componentes adicionais. O salário básico dos docentes argentinos na capital federal, entre 1985 e 1998, foi reduzido em 59%; e o salário bruto, incluídas as gratificações, sofreu redução de 34%. Em muitas províncias, o “presentismo”, que representa uma gratificação por assiduidade plena, progride com o duplo propósito de desestimular as greves e o absenteísmo docentes. Paralelamente ao “presentismo”, aparecem as leis que afetam essas condições, tais como a titulação e a dilatação do tempo de licença, a partir da qual se abre espaço para admissão do professor suplente.

Embora o Ministério de Educação tenha editado, desde 1995,

vários documentos propondo a extinção ou a reforma dos Estatutos Docentes, que se apresentavam incoerentes com os princípios das reformas educacionais postas em prática no país, no que se refere à gestão do pessoal docente e à combatividade dos grêmios docentes, a medida não se concretizou.

Entretanto, algumas normativas mudaram significativamente as condições de trabalho docente. Dentre elas, a Lei nº 24.016/1991, que finalmente estabeleceu um regime especial de aposentadoria aos docentes (idade de 57 e 60 anos, respectivamente, para mulheres e homens; 25 anos de serviço, dos quais 10 devem ser de regência; vencimentos de aposentadoria reduzidos ao percentual de 82% do salário dos ativos), foi revogada em 1994, pelo Decreto nº 78. Em 1993, a Lei nº 24.241 criou o Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões. Com ele, o sistema previdenciário dos professores das províncias, que era administrado com relativa autonomia, foi premido pela possibilidade de administração privada dos fundos de pensão. Criou-se, assim, um forte regime de capitalização. E em 1995, a Lei nº 24.463 extinguiu a relação isonômica entre ativos e aposentados.

Por outro lado, a partir da lei de financiamento educativo de 2005 estabeleceu-se um piso salarial comum para todos os docentes, o que tem contribuído para a diminuição das diferenças.

Convém destacar que a divisão do trabalho docente na Argentina é distinta da existente no Brasil. Lá o trabalho docente é compartilhado entre professores e preceptores,

que têm funções, jornadas, carreiras e salários distintos, além de atuar em locais de trabalho diferentes e poderem se agremiar em sindicatos também distintos. O acesso de docentes a atividades dirigentes se dá por concurso; eles ocupam cargos vitalícios e não ministram aulas. Não há alternância na gestão. Os professores são contratados por hora-aula e não existe a figura da dedicação exclusiva, o que implica a existência de um grande contingente de docentes que atua em várias escolas e trabalha em dois ou três turnos, com o propósito de aumentar seus vencimentos, e não tem tempo para outras atividades nas escolas em que atua. São os chamados professores “táxi”.

Reforma educativa no Brasil

“É um dos países mais desiguais do mundo, ostentando uma diferença exorbitante entre ricos e pobres. Em 2006, a renda dos 10% mais ricos correspondia a 45,3% do PIB brasileiro”

Sendo o maior país da América do Sul, o Brasil conta com vastas dimensões territoriais e um enorme contingente populacional e, por consequência, também educacional, que supera em muito o de seus vizinhos.

Além disso, é um dos países mais desiguais do mundo, ostentan-

do uma diferença exorbitante entre ricos e pobres. Em 2006, a renda dos 10% mais ricos correspondia a 45,3% do PIB brasileiro. Incluindo no cálculo, além da renda monetária, os dados sobre o patrimônio, a concentração da riqueza total brasileira nas mãos deste seletivo grupo saltava para 75,4% do PIB. Os ricos no Brasil são, na grande maioria, altos dirigentes do setor privado, atuam principalmente no setor de serviços e encontram-se em bairros nobres das capitais dos estados.

O analfabetismo é também ainda um problema nacional. De acordo com estudos do *Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (IESALC), em 2006/2007 registraram-se 14,388 milhões de analfabetos no Brasil e uma taxa de analfabetismo de 10,4, fato este que o posicionou na pior colocação em um grupo de 21 países.

A educação brasileira passou, ao longo de sua história, por inúmeras transformações que se processaram concomitantemente às transformações mais amplas da sociedade e de forma interdependente dos contextos político-econômicos e sociais de cada fase histórica.

A partir da década de 1990, expressivas transformações ocorrem na sociedade e na educação brasileira, em grande medida também por influência do movimento de reorganização processado no sistema capitalista mundial.

Em meados dos anos de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorrem as primeiras reformas educacionais, sendo que a Constituição Federal de 1988 foi alterada por meio da Emenda Cons-

Tabela 3- Estrutura da Educação no Brasil a partir da Lei nº 9.394/1996

EDUCAÇÃO SUPERIOR	Pós-graduação <i>stricto sensu</i>	DOUTORADO		PÓS-DOUTORADO		
		MESTRADO		Lato sensu ESPECIALIZAÇÃO APERFEIÇOAMENTO OUTROS		
	GRADUAÇÃO	(DURAÇÃO VARIÁVEL)	3 a 6 anos de estudo	CURSOS SEQUENCIAIS	CURSOS DE EXTENSÃO	
				EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA		

PROCESSOS SELETIVOS

EDUCAÇÃO BÁSICA	ENSINO MÉDIO		A partir de 15 anos de idade	3 a 4 anos de estudo	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
	ENSINO FUNDAMENTAL (oferta obrigatória)		De 6 a 14 de idade	9 anos de estudo	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (mínimo de 18 anos)
	EDUCAÇÃO INFANTIL		PRÉ-ESCOLA	4 a 6 de idade	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (mínimo de 15 anos)
			CRECHE	0 a 3 de idade	EDUCAÇÃO ESPECIAL

Fonte: Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

tucional nº 14/1996, que modificou a obrigação dos estados e municípios para com a educação, passando o Ensino Fundamental a ser prioridade dos municípios e o Ensino Médio ficando a cargo dos estados. Com a Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996) foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou por 10 anos, sendo substituído pela Lei nº 11.494/2007, que estabeleceu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb).

Estes fundos configuram, em tese, um importante meio de descentralização da educação no Brasil, pois por meio de redistribuição de competências e orçamentos aos estados e municípios, a União passa a ter uma ação supletiva para com a Educação Básica. Essa descentralização foi justificada como sendo uma medida de democratização da educação e um instrumento de maior racionalização da gestão educacional, podendo ser considerada como um dos grandes eixos da reforma na educação brasileira, definida em

três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica.

A aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, trouxe importantes alterações para a organização da educação no país.

Esse processo de descentralização resultou na transferência de responsabilidades dos órgãos centrais para os locais, da União para os estados e destes para os municípios, ou da União diretamente aos municípios e, ainda, da União ou dos estados diretamente às escolas.

Essa descentralização diz respeito à adoção de novos modelos de gestão da educação pública que, em tese, atribuem maior flexibilidade à administração escolar e permitem maior participação e responsabilidade dos envolvidos. Assim, pretensamente, atribuiu-se maior autonomia à unidade escolar, exigindo dela o cumprimento de novos papéis.

“Em geral, pode-se afirmar que o novo governo dá seqüência aos princípios da reforma educacional empreendida pelo anterior.

Porém, algumas rupturas no que se refere às políticas de educação básica podem ser observadas; dentre elas, a instituição do Fundeb”

Para a implantação desses modelos com base na idéia de flexibilidade administrativa da educação pública o governo brasileiro adotou um processo de desregulamentação, para que as escolas se investissem de maior autonomia institucional de forma a lidar com a administração local de determinadas matérias que antes estavam sob responsabilidade dos órgãos intermediários e centrais do sistema e, ainda, com a capacidade de buscar complementação orçamentária por meio de captação dos recursos.

Esses modelos foram apresentados como contendo medidas que buscavam a melhoria da qualidade da educação e de sua maior democratização, de acordo com um entendimento de que a qualidade educacional é um objetivo quantificável, mensurável, e que pode ser alcançado a partir de inovações a serem introduzidas na organização e na gestão do trabalho na escola. Por tais razões, as mudanças vincularam o sucesso da gestão escolar ao desempenho dos estudantes, aferidos sistematicamente pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, mais recentemente, também pelos sistemas estaduais (Saresp em SP, Simave em MG, entre outros).

A maior autonomia das escolas resultou na ampliação de responsabilidades e espaços de decisão nas unidades de ensino, tais como a elaboração do calendário escolar, a definição de parte do orçamento anual da escola, bem como a definição de prioridades de gastos, entre outras. Em contrapartida, por meio dessa autonomia, as escolas não só passaram a contar com maiores possibilidades e agilidade para decidir e resolver suas questões cotidianas, como também essa abertura veio estimulando as escolas a buscarem complementação orçamentária junto à iniciativa privada e outras contribuições da população. Além disso, as escolas passaram a ser estimuladas, por meio de alternativas especiais, tais como os programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) — dentre eles o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

— a concorrerem à suplementação orçamentária por meio de projetos.

Em 2003, já no governo Lula, novas normativas foram aprovadas no âmbito da educação. Em geral, pode-se afirmar que o novo governo dá seqüência aos princípios da reforma educacional empreendida pelo governo anterior e semelhanças podem ser observadas também em outras áreas, como a econômica, e na gestão das políticas sociais com a manutenção de programas especiais para públicos focalizados. Porém, se o atual governo mantém certas orientações, algumas diferenças ou rupturas no que se refere às políticas para a educação básica podem ser observadas; dentre elas, destaca-se a instituição do Fundeb, como fundo de financiamento que cobre a educação básica, compreendendo suas três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Na educação superior, destacou-se a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). As políticas do governo Lula, diferentemente do caráter impositivo que marcou o governo Cardoso, se pautam em mecanismos de adesão, entre os quais se evidencia a liberação de recursos financeiros para as instituições aderentes. A expansão de vagas para empregos na educação pública, interdita no governo Cardoso, se faz sob o peso da tentativa de flexibilização das relações de trabalho, culminando com a di-

minuição (e proposta de extinção) do regime de dedicação exclusiva.

Também no Brasil, o problema histórico da carreira e remuneração docente foi intensificado a partir da municipalização do Ensino Fundamental, resultante do processo de descentralização, sobretudo a partir da Lei nº 9.424/1996. Permanecem grandes distorções nas formas de contratação e remuneração dos docentes, que variam de acordo com as redes públicas contratantes. Contudo, o inciso V, do Artigo 206 da Constituição Federal, que dispõe sobre “a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

O inciso VIII do referido artigo, que passa a estabelecer “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal”, pode ser considerado um avanço devido ao fato de que buscou corrigir falhas apontadas no Fundef. Nesse sentido, assistimos a firme defesa do MEC no que diz respeito à regulamentação do Piso Nacional de Salário dos professores da educação básica no Brasil, resultando na sanção, em 16 de julho de 2008, da Lei nº 11.738, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentando disposição constitucional (alínea ‘e’ do inciso III do *caput* do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Precarização do trabalho e luta docente

“Um dos traços marcantes da nova regulação, nos dois países, é a transferência da responsabilidade pela oferta da educação escolar do Estado Nacional para os estados intermediários (provinciais, na Argentina) ou os municípios (no Brasil)”

Os sistemas de educação escolar nos dois países apresentam problemas estruturais semelhantes, mas de distintas ordens. O Brasil, apesar de ter obtido melhores indicadores na última década, sobretudo em razão de maior expansão da educação básica, chegando a atingir, no final da década de 1990, quase a universalização de sua primeira fase, a do Ensino Fundamental (97,6%), e a ampliar substantivamente o Ensino Médio, ainda permanece com graves problemas de atendimento e desempenho. Problemas estes que refletem, sem dúvida, desigualdades acentuadas por iniquidades econômicas e sociais.

Na Argentina, à medida que foi sendo repassada a responsabilidade pela oferta da educação do Estado Nacional às províncias verificou-se uma deterioração no sistema público, nos níveis de ensino que

correspondem à educação básica no Brasil. Essa deterioração se expressa, sobretudo, na fragmentação educativa, na justaposição e desarticulação de sistemas, estruturas, currículos, e outros aspectos.

Até meados do século XX, os sistemas de educação escolar na América Latina – pelo menos nos dois países em questão – cumpriram um papel fundamental, do ponto de vista social. Pode-se dizer que o Poder Público exerceu o papel que dele se espera na criação e organização dos sistemas escolares, apesar de constatarmos distinções significativas na orientação e no formato desses sistemas, de acordo com as realidades nacionais. Nos dois países, os governos federais tiveram importante participação no financiamento da infra-estrutura: criação, ampliação e manutenção de escolas, formação de professores, financiamento e apoio técnico nas atividades educacionais.

No caso argentino, o setor privado foi adquirindo maior autonomia. A transferência para os níveis inicial e primário foi impulsionada pelo Estado Nacional a partir de 1956, culminando na última Ditadura Militar (1976-1983), quando foram transferidos 6.779 estabelecimentos primários nacionais às províncias, sem financiamento por parte do governo nacional, e sem aumento da co-participação federal de impostos.

Não é possível analisar e explicar tais processos apenas pela ocorrência de enxugamento do Estado, trazido pelas reformas neoliberais que tiveram lugar na década de 1990 nesses dois países. É claro que os Estados nacionais latino-ameri-

canos passaram por processos de reestruturação, nos quais a atuação desses Estados foi mudada, especialmente no que se refere à gestão das políticas sociais.

Essas políticas deixam de ser universais, de estar fundadas em um princípio de justiça que se assenta na igualdade, ainda que formal, e passam cada vez mais a estar focadas nos segmentos mais vulneráveis da população. Isto acaba por determinar um novo papel para o Estado, envolvendo também outros atores sociais na implementação dessas políticas, mas sua atuação não pode ser perdida de vista. A gestão de tais políticas passa a contar cada vez mais com a participação ativa de outros atores sociais, o que faz com que essas ações sejam cada vez menos estatais e, conseqüentemente, menos públicas. Por isso a análise dessa realidade precisa ser compreendida à luz de categorias mais amplas, que comportam a contradição inerente a esse processo.

A teoria da regulação traz contribuições neste sentido, ao admitir que a dinâmica social não pode ser perdida e que são múltiplos os atores que intervêm nessa realidade. Um dos traços marcantes desta nova regulação, observada nos dois países em foco, cada um a seu modo, é a transferência da responsabilidade pela oferta da educação escolar do Estado Nacional (Governo Federal) para os estados intermediários (provinciais, no caso argentino) ou para os municípios (como no caso brasileiro).

Esta municipalização forjada na realidade brasileira e, em grande medida, ensejada pelas orientações

e programas propostos pelos organismos internacionais, ao mesmo tempo em que se apresenta como iniciativa mais democrática, descentralizadora e capaz de atribuir maior autonomia ao nível local, pode também representar desresponsabilização e descomprometimento do poder público para com a garantia da educação escolar. A municipalização tem sido, muitas vezes, responsável por atrasos, retrocessos, deterioração da qualidade do ensino e da precarização das condições de trabalho. Em alguns casos, os professores tiveram perdas salariais e de posição social. Além disso, a municipalização tem representado desde uma ainda maior suscetibilidade das escolas em determinadas regiões até formas renovadas de patrimonialismo e clientelismo.

A organização dos sistemas nacionais de avaliação observada nos dois países é articulada a formas diretas ou indiretas de financiamento. Tal avaliação tem estado estreitamente vinculada ao desempenho dos estudantes e das escolas. Cada vez mais, assiste-se a criação de incentivos no sentido de sofisticar as formas de avaliação, buscando legitimar práticas existentes, dotar a sociedade em geral de informações sobre o que se passa no sistema educacional, como uma prestação de contas do que é realizado por meio de exames e da publicação de resultados. Contudo, esse processo não apresenta clara correspondência entre os resultados da avaliação e a formulação de políticas públicas para a educação.

O que de fato se observa é que

nesses países a estruturação dos sistemas de avaliação tem depositado nos mecanismos de aferição de resultados a possibilidade de melhorar a qualidade da educação. Entretanto, é necessário observar que medir resultados, mensurar desempenhos é diferente de avaliar a qualidade, o que pode explicar, em grande medida, o baixo impacto desses exames no desenvolvimento de políticas públicas que garantam uma educação escolar de qualidade para todos. Entre os resultados das reformas educacionais operadas nos dois países a partir de 1990, verificam-se como elementos comuns a segmentação e a diferenciação do ensino — o que se observa, sobretudo, a partir do ensino médio/secundário.

“A partir da década de 1990, no Brasil, a educação superior sofreu uma grande expansão no setor privado, enquanto na Argentina verificou-se uma contenção desse processo, predominando as universidades públicas sobre as privadas”

Os processos de descentralização de responsabilidade pela educação escolar, embora operados nos dois países, a partir dos anos de 1990, apresentam diferenças sensíveis. Enquanto na Argentina a transferência é operada da Nação para as províncias, abrangendo, sobretudo,

Pode-se inferir que o sentimento de impotência presente entre os docentes brasileiros e argentinos, embora resulte de um extenso e difuso processo de precarização do trabalho, apresenta traços particulares. No Brasil, ele se deve muito à ausência de autonomia. A luta pela sobrevivência parece sobrepor-se às demais questões do ensino ou das reformas e inibir ainda mais a já difícil reflexão e organização coletiva dos docentes em prol de interesses comuns.

“As estratégias utilizadas pelos docentes argentinos e brasileiros no cotidiano de seu trabalho para responder às múltiplas exigências apresentam traços de reprodução da lógica do capital, contra a qual eles acreditam se opor”

Na Argentina, a precarização do trabalho docente se deve em grande medida à sobrecarga de trabalho a que são submetidos. A extensão e a intensificação do trabalho dificultam o intercâmbio e

limitam a organização coletiva dos trabalhadores docentes em torno de interesses comuns. Mas, ainda assim, foi possível formar no país um movimento coletivo autônomo, no qual os professores manifestaram claramente seu anseio por mudanças e sua potencialidade para forçar essas mudanças, e que representou a persistência e a resistência coletiva dos professores. Um movimento que em vários momentos da história argentina recente já deu mostras de que pode retornar quando as circunstâncias assim o favorecerem. Os docentes argentinos foram capazes de se organizar coletiva e autonomamente, inclusive independentemente dos sindicatos, a despeito de todas as adversidades de seu trabalho e dos limites do movimento.

As estratégias utilizadas pelos docentes argentinos e brasileiros no cotidiano de seu trabalho para responder às múltiplas exigências que lhe são dirigidas e para enfrentar as tensões delas decorrentes apresentam traços irrefutáveis de reprodução da lógica do capital, contra a qual esses próprios docentes acreditam se opor, o que se evidencia, por exemplo, pelo individualismo e pela competição desleal.

Contudo, muitas delas revelam, também, contraposição ou ressig-

nificação dessa lógica, o que se verifica na medida em que os docentes tentam melhorar as precárias condições de trabalho e reduzir a sua intensificação, a desvalorização e a fragmentação a que são submetidos, bem como melhorar as relações com os seus pares, obter melhorias nos resultados dos estudantes, reduzir a burocracia, qualificar-se, criticar os aspectos considerados nefastos na prática escolar, defender a qualidade da escola pública e nela consolidar uma ética diferente.

Em última análise, os docentes argentinos e brasileiros parecem procurar direta ou indiretamente, através dessas estratégias, escapar da alienação, do controle, da dominação e da exploração que lhes são impostos. Na tenacidade de seu cotidiano, os docentes buscam mudar algo na escola e no seu próprio trabalho. Isso indica que empreendem um esforço para além da luta pela sobrevivência. E, nessas ações de resistência cotidianas, surgem elementos que desafiam a regularidade da reprodução imposta pelo sistema, ou seja, alguns elementos embrionários capazes de contribuir para fazer gerar uma nova forma de organização social, um novo comportamento, uma nova mentalidade humana.

Referências Bibliográficas

- ARGENTINA. *Ley de Educación Nacional de la Argentina*, Ley n° 26.206. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de la Educación Ciencia y Tecnología. Diciembre, 2006.
- ARGENTINA. *Ley Federal de Educación*. Ley n° 24.195. Ministerio de la Educación Ciencia y Tecnología. 1993.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n° 9.394, de 20 dez.1996.
- FELDFEBER, M. Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada por decreto. En: FELDFEBER, M.; OLIVEIRA, D. A. (Comp.). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: NOVEDUC, 2006.
- MELO, S. D. G. Trabalho e conflito docente: experiências em escolas de educação profissional no Brasil e na Argentina / Savana Diniz Gomes Melo. Belo Horizonte: UFMG/FaE, 2009.
- OLIVEIRA, D. A. Os trabalhadores docentes no contexto de nova regulação das políticas educacionais na América Latina. Belo Horizonte: Faculdade de Educação / UFMG, 2006. (Relatório de Pesquisa - Capes).