

POLÍTICA EDUCACIONAL E REGULAÇÃO NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: ARGENTINA, BRASIL E CHILE

EDUCATIONAL POLICY AND REGULATION IN THE LATIN
AMERICAN CONTEXT: ARGENTINA, BRAZIL AND CHILE

POLÍTICA EDUCACIONAL Y REGULACIÓN EN EL CONTEXTO
LATINOAMERICANO: ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

LA POLITIQUE ÉDUCATIONNELLE ET LA RÉGULATION DANS LE
CONTEXTE LATINO-AMÉRICAIN : ARGENTINE, BRÉSIL ET CHILI

Dalila Andrade Oliveira *

RESUMO

O artigo discute algumas questões relativas às políticas educacionais atuais em três países da América Latina: Argentina, Brasil e Chile. Por meio de revisão de literatura seguida de pesquisa documental, incluindo a legislação pertinente em cada país, e documentos produzidos pelos organismos internacionais ligados à ONU que atuam na região, procurou-se observar em que medida as mudanças ocorridas no âmbito da legislação educacional nesses três países delinearam uma nova política educativa que se traduz em diferentes mecanismos de regulação. Considera-se que as políticas públicas para a educação adotadas nesses países na última década sofreram mudanças em virtude de processos de reformas que apresentaram como traço comum uma nova regulação educativa assentada em três eixos: a gestão local; o financiamento per capita e a avaliação sistêmica.

Palavras-chave: Política educacional. América Latina. Regulação.

* Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (1999). Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenadora do Grupo de Estudos Educación, Política y Movimientos Sociales e da Rede Latino-americana de Estudos sobre Trabalho Docente – Clasco. Pesquisadora do CNPq (dalila@fae.ufmg.br).

Agradeço imensamente a leitura atenta e os comentários valiosos da amiga Myriam Feldfeber.

O presente trabalho pretende discutir algumas questões relativas às políticas educacionais atuais em três países da América Latina: Argentina, Brasil e Chile. Considera-se que as políticas públicas para a educação adotadas nesses países na última década sofreram mudanças em virtude de processos de reformas que apresentaram como traço comum uma nova regulação educativa assentada em três eixos: a gestão local; o financiamento *per capita*; e a avaliação sistêmica. Ainda que em alguns países mais que em outros esses aspectos tenham se desenvolvido de maneira um pouco mais tênue, a lógica persiste. Por exemplo, em relação ao financiamento na Argentina, não se implementou um programa de financiamento em que a unidade *per capita* tenha sido fixada, mas é conhecida a experiência da província de San Luis das “escuelas autogestionadas” (FELDFEBER, 2003).

Por meio de revisão de literatura seguida de pesquisa documental, incluindo a legislação pertinente em cada país, e documentos produzidos pelos organismos internacionais ligados à ONU que atuam na região, procurou-se observar em que medida as mudanças ocorridas no âmbito da legislação educacional nesses três países latino-americanos – Argentina, Brasil e Chile – delinearam uma nova política educativa que se traduz em diferentes mecanismos de regulação. A partir da pesquisa documental, foi possível identificar mudanças na política educacional recente nos três países em foco no que se refere à organização e gestão escolar. Por meio da leitura e interpretação de leis e normas estabelecidas nos diferentes países latino-americanos, nas matérias relativas à administração do sistema, ao financiamento, à organização escolar e aos direitos e deveres dos professores, observaram-se elementos semelhantes que nos possibilitam pensar em um modelo de regulação das políticas educativas atuais nesses países.

A opção pela realização de um estudo comparado Argentina, Brasil e Chile fundamenta-se na possibilidade de realizar, pelo método comparativo e as ferramentas metodológicas fornecidas pela política comparada, análise sobre o processo de nova regulação educativa que ganha corpo neste subcontinente, a partir das reformas implantadas na última década na educação básica e superior nos diferentes países.

A comparação é uma prática natural e recorrente nos estudos sociológicos. Por essa razão, apresenta-se como ferramenta essencial para a compreensão do mundo atual. As mudanças ocorridas na atualidade, mais precisamente as ocorridas nas últimas décadas do século passado e nesta primeira década em curso, colocam-nos como desafios grandes questões sociológicas trazidas pelos eventos mais recentes: o fim da Guerra Fria; o arrefecimento de certas estruturas nacionais; a organização de blocos econômicos, tais como a criação da Comunidade Europeia e do Mercosul; os tratados de livre-comércio; a mudança nos padrões de desenvolvimento latino-americano, entre outros. Tais eventos nos instigam a buscar novas formas de compreensão e interpretação da realidade atual, trazem-nos desafios que necessitam ser compreendidos à luz de categorias analíticas que permitam captar a contradição presente nesses fenômenos. A teoria da regulação social pode oferecer contribuições a esta análise.

O termo ‘regulação’, oriundo da Fisiologia, é definido como ato ou efeito de regular, funcionar devidamente, estar bem proporcionado, harmonioso. Esse termo ganha precisão conceitual no bojo da teoria da regulação social que se desenvolve a partir das influências funcionalistas e do estrutural-marxismo, compreendendo a noção de que a sociedade é um corpo auto-regulável. A partir das contribuições da Escola Francesa da Regulação, Aglieta (1979) demonstra que tal conceito refere-se às relações determinantes que se reproduzem nas e pelas transformações sociais, às formas sob as quais se realizam e às causas de reprodução e rupturas em diferentes pontos do sistema social. Por isso, considera que falar sobre a regulação de um modo de produção é tentar expressar, mediante leis gerais, como se reproduz a estrutura determinante de uma sociedade. Dessa forma, o termo ‘regulação’ considerado uma categoria analítica pode fornecer meios à compreensão dos processos políticos, econômicos e sociais mais recentes que vão além da interpretação dos mesmos como meras consequências de crise do capitalismo.

No caso específico da educação, esta discussão aparece como resultado de um novo rearranjo ao nível macro, redefinindo as bases sobre as quais se assenta a regulação social. A tensão presente no contexto de globalização entre as dimensões locais e globais tem forjado uma nova regulação social e educativa. As novas formas de gestão e financiamento da educação constituem medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas escolares. Tais medidas surgem como soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca de adequação e racionalização dos recursos existentes, acompanhada da ideia de transparência (prestação de contas e demonstração de resultados) e de participação local. De uma maneira geral, têm acompanhado a tendência de retirar cada vez mais do Estado seu papel executor e transferir para a sociedade – esta, muitas vezes traduzida de forma simplificada como o mercado – a responsabilidade pela gestão executora dos serviços, alterando a relação com o público atendido.

Para a análise comparativa das políticas educativas adotadas nos três países – Argentina, Brasil e Chile –, buscou-se primeiramente conhecer a constituição político-econômica de cada país selecionado, um pouco de sua história e cultura, levantando alguns indicadores sociais que caracterizam as condições socioeconômicas e culturais da população nessas diferentes realidades nacionais. Os dados relativos à população e aos critérios sócioeconômicos e educacionais foram muito importantes no sentido de possibilitar traçar semelhanças e diferenças entre as realidades estudadas, critério primeiro para um estudo de cunho comparativo. Nesse sentido, observa-se que as semelhanças entre Argentina e Chile são muito maiores do que desses dois países em relação ao Brasil, considerando a língua oficial, a extensão territorial, o contingente populacional e alguns critérios de ordem histórica e geográfica. Contudo, sabemos que tais semelhanças não são suficientemente capazes de determinar a política educacional desses países, a despeito de influenciá-la. Outros dados levantados foram em relação aos aspectos educacionais, desde o nível de escolaridade da população até dados estruturais do sistema de ensino de cada país.

PESQUISA DOCUMENTAL

Foi realizada pesquisa documental junto aos órgãos competentes dos três países selecionados, tais como Ministério da Educação, Secretarias de Educação, centros de documentação, arquivos/acervos pessoais e institucionais, bibliotecas públicas e ministérios, bem como acervos públicos, buscando dados históricos e estatísticos e demais informações disponibilizadas em meio impresso e eletrônico. Buscou-se, assim, levantar no contexto específico dos três países – Argentina, Brasil e Chile – os programas de reforma educacional, com ênfase na educação básica, seus principais pressupostos e objetivos, eixos e metas. Procurou-se ainda identificar que mudanças na política educacional recente nesses países têm interferido na organização e gestão da escola e as consequências para a educação em geral.

A pesquisa documental incluiu também o levantamento de material publicado pelos organismos internacionais, a partir da década de 1990, no que se refere às reformas educacionais na América Latina. A leitura de documentos produzidos por organismos tais como: Oficina Regional de Educação para América Latina – Orealc/Unesco; Programa de Reforma Educacional para América Latina – Preal, Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal, entre outros, permitiu identificar orientações e propostas de reforma educacional que podem, em certa medida, ter influenciado os programas de reforma nesses países. Esses documentos foram considerados de fundamental importância para a consecução dos objetivos pretendidos nesta pesquisa: conhecer as propostas recentes (década de 90 aos dias atuais) de reforma educacional para os países de América Latina (OLIVEIRA, 2006).

PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa bibliográfica por meio do levantamento de títulos e de revisão da literatura acerca do tema abordado foi realizada durante o primeiro semestre de 2005, utilizando-se palavras-chave, nos seguintes acervos: Reduc, Capes, Unicamp, UFMG, USP e Scielo, levantando teses, dissertações e relatórios de pesquisa, incluindo ainda artigos em periódicos nacionais e internacionais, livros e capítulos de livros cujo objeto tenha sido a regulação das políticas educativas na América Latina, nos três países delimitados (Quadro I).

Quadro I – Síntese de levantamento bibliográfico sobre Regulação/regulación das/de las Políticas Educativas na América Latina

Acervo							
Década 90	CAPES	Reduc	Unicamp	UFMG	USP	SCIELO	Total
Livros	0	4	0	0	12	-	16
Periódicos	-	12	-	-	-	0	12
Teses e Dissertações ¹	6	0	3	0	5	-	13
Total	6	16	3	0	17	0	41
Acervo							
2000/2005	<i>CAPES</i>	<i>Reduc</i>	<i>Unicamp</i>	<i>UFMG</i>	<i>USP</i>	<i>SCIELO</i>	Total
Livros	0	9	0	0	9	-	18
Periódicos	-	43	-	-	-	3	46
Teses e Dissertações ²	16	0	10	4	12	-	41
TOTAL	16	52	10	4	21	3	105

Fonte: Organizado pela autora.

O CONTEXTO DA PESQUISA: REALIDADES REFORMADAS

Argentina

A Argentina, com uma população de 36.260.130 habitantes,³ apresenta 50% desse contingente concentrado na província de Buenos Aires e na Capital Federal. O país é constituído por 23 províncias e uma capital federal, a Cidade Autônoma de Buenos Aires. O nome oficial do país é República Argentina, o que já indica sua forma de governo, ou seja, uma república presidencialista. O presidente é eleito por meio de sufrágio universal e obrigatório para cidadãos maiores de 18 e menores de 70 anos. O presidente e o vice são eleitos para um mandato de quatro anos, sendo possível reeleição por um só período consecutivo. A eleição se dá em dois turnos, desde que um dos candidatos não obtenha mais de 45% dos votos no primeiro turno. A Constituição Nacional data de 01 de maio de 1853; ela tem sofrido reformas, tendo sido a última em 1994, durante a presidência de Menem, o que lhe permitiu a reeleição para mais um mandato. No caso específico da educação, tal reforma incluiu um inciso que se refere aos princípios que

devem contemplar as leis de organização do sistema.⁴ Cada província, de acordo com os princípios, declarações e garantias da Constituição Nacional e sob o sistema representativo federal, estabelece a própria constituição que rege seus atos de governo.

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 assolou o país a partir de 2001, os indicadores sociais sofreram uma notável deterioração. A tradicional classe média argentina é a camada que mais diretamente reflete essa situação, sendo a que mais tem sido reduzida, dado o aumento no número de novos pobres. A última grande crise abateu de maneira significativa essa parcela da população, fato hoje intensamente demonstrado e debatido, inclusive tendo seus reflexos no cinema argentino. São muitos os filmes que no momento abordam a classe média diante da crise.

Apesar das últimas crises que enfrentou, a Argentina continua contando com indicadores sociais favoráveis em relação aos demais países da América Latina, apesar de atualmente registrar um grande contingente de jovens fora da escola. Apresenta um sistema educativo público em que a educação primária é gratuita e obrigatória para crianças entre seis e 14 anos, e uma baixa taxa de analfabetismo 3.7% (2000). Os dados de 2001 revelam a esperança de vida ao nascer: 75 anos (homens 72, mulheres 79); taxa de fertilidade de 2.44 filhos por mulher; mortalidade infantil de 17,75 por mil nascidos vivos.⁵

Feldfeber (2007) observa que na década de 1990 foram desenvolvidas no contexto educacional argentino políticas destinadas a regular o sistema educativo a partir da transferência de serviços aos estados sub-nacionais, resultando em redefinição do papel histórico que o Estado Nacional desempenhava em relação à educação. O argumento por parte dos governos reformadores foi de 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. A legislação constituiu um dos instrumentos privilegiados de política para direcionar essa nova regulação educativa.

Durante o governo do presidente Carlos Saul Menem (1989/1999), do Partido Justicialista (peronista), as principais normas sancionadas foram: a Lei de Transferência de Serviços Educativos de Nível Médio e Superior não Universitário (1992); a Lei Federal de Educação (1993); a Lei de Educação Superior (1995); o Pacto Federal Educativo, subscrito em 1994 e convertido em Lei em 1997, e a Reforma da cláusula constitucional acerca das leis de organização e de base do sistema educativo (art. 75 inc. 19, da Constituição reformada em 1994). No governo Néstor Carlos Kirchner (2003/2007), também do Partido Justicialista, foram sancionadas leis que em certa medida tentam promover mudanças no sentido de superar os problemas herdados pelas reformas dos anos 1990; contudo, em muitos aspectos mantém-se a lógica predominante da regulação anterior nas políticas educativas. 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 Educação de 1993 (FELDFEBER, 2007).

A distribuição e articulação de responsabilidades, obrigações e recursos entre o Estado Nacional e os Estados Provinciais para garantir o direito à educação constituiu uma fonte de conflitos desde a origem do sistema educativo argentino. A reconstrução histórica das políticas educativas na Argentina nos permite observar a passagem de um sistema educativo criado e regulado pelo Estado Nacional, organizado de forma unificada e centralizada sob pautas homogêneas de funcionamento no âmbito público, para um sistema educativo formalmente “descentralizado”, diversificado e fragmentado (TIRAMONTI, 2001; FEDFEBER, 2007; MERODO; SIMON, 2008). O Estado Nacional passa a figurar como um agente de uma nova forma de regulação, em que a ação pública conta necessariamente com a interveniência de outros atores nos níveis intermediários e local, o que exige novas estratégias de implementação e controle das políticas estatais.

O processo de transferência se efetiva durante a primeira presidência de Carlos Menem, a partir da sanção, em 1991, da Lei de Transferência de Estabelecimentos de Nível Médio e Superior não Universitário. Também foram transferidas as escolas privadas subvencionadas para o governo nacional. Feldfeber (2007) chama a atenção para o fato de que tal 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 qualidade educativa e da prestação de serviços, culminando em maior fragmentação do sistema educativo.

Para Feldfeber (2006), o governo nacional, a partir da sanção da Lei Federal de Educação no ano de 1993, incluiu dispositivos que buscaram re-centralizar o poder em suas mãos no contexto de um sistema educativo formalmente “descentralizado”. Diante desse quadro de transferência de competências e responsabilidades, o Ministério da Educação buscou 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), do Sistema Nacional de Reconhecimento dos Institutos e de suas carreiras, da implementação da Rede Federal de Formação Docente Contínua e do desenvolvimento de políticas assistenciais focalizadas.

Brasil

Sendo o maior país da América do Sul, o Brasil conta com vastas dimensões territoriais e um contingente populacional e, conseqüentemente, educacional muito superior a seus vizinhos Chile e Argentina. Segundo dados do IBGE de 2007, o Brasil

tem uma população de 183.987.291 habitantes, apresentando um contingente de matrícula na educação básica compreendendo as diferentes etapas e modalidades de aproximadamente 55.942.047, segundo sinopse estatística do Inep 2006.

O Brasil também é uma República Federativa, contando com 26 estados e um Distrito Federal. Apresenta um governo presidencialista, com mandato de quatro anos, com possibilidade de uma reeleição, e com escolha em dois turnos. O Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, foi eleito em 2002 para um mandato de quatro anos e reeleito em 2006. Nesses seis anos de governo já teve três ministros ocupando a pasta da educação. Foram eles: Christovam Buarque, Tarso Genro e o atual ministro Fernando Haddad.

A última Constituição Federal data de 1988, tendo sido reformada ao longo das duas últimas décadas. No caso específico da educação, a mais importante alteração veio com a Emenda Constitucional nº 14. Tal Emenda alterou a Constituição no que concerne à 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, de 12 de setembro de 1996, foi criado o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que vigorou por 10 anos, sendo substituído pela Lei 11.494/2007, que estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – Fundeb. Esses fundos configuram 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.

Com a Constituição Federal de 1988, o município constituiu-se em ente da Federação, sendo tratado como unidade dotada de autonomia política, expressa na capacidade de poder elaborar a sua Lei Orgânica, fugindo, assim, da tutela dos estados, que até então eram considerados como únicos componentes da Federação. Os municípios ganharam também autonomia para organizarem seus próprios sistemas de ensino. Dessa forma, a instituição de um mecanismo de financiamento do Ensino Fundamental que visa a redistribuir recursos, ainda que internamente às fronteiras dos estados, tem grande acolhida por parte das prefeituras e acaba ensejando um movimento de municipalização dessa etapa da educação básica.

O regime de colaboração entre as diferentes esferas administrativas foi considerado como meio indispensável à constituição de fato de um sistema único que possa focalizar o atendimento aos mais necessitados, funcionando de maneira integrada e articulada. O regime de colaboração entre municípios, estados e União, cuja base está no mecanismo de financiamento adotado a partir do Fundef e mantido pelo atual Fundeb, permite a repartição de obrigações e responsabilidades no cumprimento de um dever legal do Estado para com a população.

A descentralização da educação que passa a ocorrer a partir daí como um dos grandes eixos da reforma que se implantou na educação brasileira é definida em três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica. Tal processo de descentralização resultou em transferência de responsabilidade 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 os estados diretamente às escolas. Tal processo de descentralização é justificado como medida de democratização da educação e instrumento de maior racionalização de sua gestão. Esses novos modelos de gestão do ensino público, fundados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades, atribuíram maior autonomia à unidade escolar e passaram a exigir da escola novos papéis.

Para a implantação desses modelos fundamentados na flexibilidade administrativa da educação pública foi necessário um processo de desregulamentação para que as escolas se investissem de maior autonomia institucional para lidar com a administração e captação dos recursos. Esses modelos foram apresentados como medidas que buscavam a melhoria da qualidade na educação e maior democratização, com um entendimento de que qualidade educacional é um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, e poderá ser alcançada a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola. Por tais razões, as mudanças vincularam o sucesso da gestão escolar ao desempenho dos alunos, aferidos sistematicamente pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, e mais recentemente os sistemas estaduais (Saresp, Simave, entre outros).

A maior autonomia das escolas foi traduzida na ampliação das responsabilidades e espaços de decisão nas unidades escolares, 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, através da autonomia, as escolas não só passaram a contar com maiores possibilidades de decidir e resolver suas questões cotidianas com mais agilidade, como também essa abertura vem estimulando as escolas a buscarem complementação orçamentária junto à iniciativa privada e a visarem outras contribuições da população. Além disso, foi estimulada a concorrência por suplementação orçamentária por meio de projetos especiais, tais como os programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

A municipalização resultante de tal processo de descentralização intensificou um problema histórico no Brasil em relação à carreira e à remuneração docente. Existem grandes distorções nas formas de contratação e remuneração dos docentes, que variam de acordo com as redes públicas contratantes. Tal aspecto se observa também no caso argentino, em que as diferenças salariais entre as províncias às vezes são discrepantes. A partir da lei de financiamento educativo de 2005 se estabeleceu um piso salarial comum para todos os docentes, o que tem contribuído na diminuição dessas diferenças.

No Brasil, 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 a partir da Emenda Constitucional nº. 53, de 2006. O artigo VIII do referido artigo passa a partir da mencionada emenda a estabelecer “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” (Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Chile

O Chile, sendo também uma República, tem como presidente Michelle Bachelet, eleita para o mandato de 2006 a 2010. A Constituição Chilena sofreu recentemente 58 modificações por meio da Lei nº 20.050, de 26 de agosto de 2005. Dentre essas modificações consta redução do período de mandato presidencial de seis para quatro anos, sem reeleição imediata. Concentra ainda várias eleições (presidencial, parlamentares e municipais) em uma mesma data, com a justificativa de evitar gastos e incentivar maior eficiência no trabalho do Presidente da República e dos parlamentares. Houve ainda a redução do requisito de idade para ser eleito Presidente da República de 40 para 35 anos. Elimina ainda os senadores designados e vitalícios.

O sistema educativo se organiza no nível pré-escolar, que atende crianças menores de seis anos, mediante uma diversidade de instituições e redes públicas e privadas; um nível básico obrigatório de oito anos cumpridos em escolas municipais ou privadas; um nível médio, de quatro anos, oferecidos em liceus com as modalidades: científico-humanista, de tipo geral, e técnico-profissional, que combina estudos gerais e formação para o trabalho; e um nível superior, composto por universidades e institutos profissionais ou centros de formação técnica (pós-secundários de dois anos de duração).

A educação chilena é administrada por um sistema misto, sendo que ao Estado nacional, cabe um papel condutor, apesar da descentralização da educação pública e uma forte área de gestão privada.

O Estado mantém funções normativas, avaliativas, de financiamento e de controle e supervisão e apoio técnico. O Ministério da Educação é quem aprova os planos e programas de estudo com vigência nacional e obrigatória. Em 1990, com a Lei Orgânica Constitucional de Educação (LOCE), se reconheceu a competência dos centros educativos para elaborar e aplicar seu próprio *currículum* (“descentralização curricular”). As competências de administração direta de centros educativos estão descentralizadas, para o caso da educação básica e média, nas municipalidades ou em entidades privadas.

Além das formas livres de educação, existe a educação privada com “reconhecimento oficial”, que segue as normas sobre currículo fixadas pelo Estado e que cumpre certos requisitos legais mínimos. A ela concorrem 43% dos alunos de educação básica e média e 50% dos estudantes de educação superior.

A educação privada está dividida em dois tipos: aquela financiada pelas famílias e a que recebe recursos financeiros estatais. Esta última é conhecida como “educação particular subvencionada”. Diferentemente das escolas municipais, essas escolas podem estabelecer requisitos de admissão de alunos.

Na educação superior, existem universidades estatais autônomas, universidades privadas estabelecidas com anterioridade a 1980 (conhecidas como “tradicionais”), sendo que todas recebem aportes estatais nos mesmos termos que as universidades públicas, e universidades, institutos profissionais e centros técnicos pós-secundários privados, criados depois de 1980, que gozam de só uma forma reduzida de apoio estatal.

O Estado mantém um sistema de subvenções para a educação privada gratuita desde 1980, incluindo também as escolas e liceus municipais. Atualmente, 92% dos alunos da educação básica e média concorrem a centros públicos (municipais) ou privados que recebem subvenção estatal.

O Estado nacional contribui com a educação descentralizada mediante apoio técnico e insumos materiais, como distribuição gratuita de textos de estudos e bibliotecas na educação básica, prestações ou benefícios assistenciais aos estudantes de baixa renda, capacitação gratuita aos docentes, programas de melhoramento da qualidade educativa e assessorias técnicas. Isto para todos os centros municipais e particulares subvencionados.

A formação de docentes para a educação básica e média se realiza em universidades e institutos profissionais.

Em 2002, a taxa de matrícula na educação básica, para crianças de seis a 13 anos de idade, estava em 97%, enquanto que na educação média, para os jovens de 14 a 17 anos de idade, estava em 87%. Os dados do Brasil para o mesmo ano, pela PNAD 2002, eram de 89% e 36.7%, respectivamente, com muitas crianças de seis anos ainda fora do sistema escolar, e muitos de mais de 14 ainda na educação fundamental (SCHWARTZMAN, 2007).

A partir da análise dos resultados do SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad Educativa), ao longo da década de 1990 (OECD 2004, p. 37) Schwartzman (2007) observa que o (1) desempenho das escolas privadas é o melhor, seguido do das escolas privadas subsidiadas, e das municipais; (2) há uma pequena melhoria das médias nacionais de desempenho até meados da década de 90, com uma pequena redução das diferenças entre as escolas municipais e as privadas subsidiadas. Após 1996, no entanto, há uma pequena redução no desempenho, e as diferenças se mantêm; (3) a distribuição social dos resultados, fortemente estratificada, se mantém basicamente inalterada; (4) existe melhoria nas escolas que foram objeto de programas específicos de apoio, e nelas o desempenho dos alunos ficou um pouco menos distante da média do país; (5) quando se controla pelo nível socioeconômico das famílias dos estudantes, no entanto, as diferenças de desempenho entre escolas municipais e privadas subsidiadas se reduzem muito, e nem sempre são favoráveis às escolas privadas.

Uma das políticas mais marcantes introduzidas pela reforma liberal dos anos 1980, e mantida pelo governo da Concertación, foi a da livre escolha de escolas por parte dos estudantes e suas famílias. Os estudantes escolhem a escola, e trazem consigo o subsídio que é pago à Unidade de Subvenção.

No que se refere ao financiamento no Chile, o Estado subsidia colégios particulares essencialmente no mesmo nível que os estabelecimentos municipalizados. O Chile é um dos poucos países do mundo que utiliza o mecanismo de subvenção da demanda e da concorrência por subsídios de maneira universal (única forma de financiamento das escolas). Os efeitos são o favorecimento dos que tem mais e não dos que mais necessitam, gerando uma dramática segmentação educativa que tem favorecido a privatização da educação escolar. Contudo, a privatização não demonstrou ter melhorado a qualidade educativa (ASSAEL, 2008).

O sistema de premiação aos professores por desempenho dos alunos foi introduzido em 1996 e proporciona um pagamento adicional aos professores das escolas subvencionadas (públicas e privadas) cujos alunos obtêm melhor desempenho nos exames do SIMCE. O desempenho não é medido em termos absolutos, porque isso beneficiaria as escolas que recebem alunos de nível social mais alto; mas em termos relativos, tomando em conta também a melhoria de desempenho da escola em relação ao período anterior e outros indicadores como taxas de aprovação e repetência (SCHWARTZMAN, 2007).

Mais recentemente o governo iniciou um processo de negociação para a criação de uma nova lei geral de educação. A Presidente enviou ao Congresso o projeto de uma nova *Lei General de Educación*.⁶

Segundo Schwartzman (2007), a referida legislação proposta é um instrumento político complexo, que procura conciliar os diferentes pontos de vista e interesses manifestados ao longo dos meses anteriores, e ainda está sujeita a alterações durante sua tramitação. Ela não atende à principal reivindicação do movimento, que é a volta à década de 1970, com a nacionalização das escolas municipais e das carreiras docentes, mas proíbe a existência de escolas com fins lucrativos e restringe a possibilidade de selecionar estudantes mais avançados em função de seu desempenho. O autor adverte também que o projeto de lei nada diz sobre a igualdade de tratamento que deve existir entre as diferentes categorias de provedores e mantenedores, o que é um dos pressupostos básicos de um sistema misto com liberdade de ensino em que o setor privado não é um mero “cooperador” da função de Estado, mas uma parte essencial do sistema, sujeito, como as demais, ao mesmo conjunto de direitos e regulamentos.

Ainda de acordo com Schwartzman (2007), o projeto de lei não explicita o princípio mais importante de um sistema descentralizado, que é o da autonomia de gestão que as escolas devem ter, sejam financiadas pelos municípios ou privadas; não acentua o princípio fundamental de um sistema que busca a qualidade, que é o de que ele deverá funcionar sob um regime independente de garantia de qualidade, administrado por uma

agência ou superintendência independente e de natureza técnica; e tampouco se específica, no âmbito dos princípios fundamentais, quais são as bases de financiamento público do sistema; ou seja, que o financiamento deve se orientar aos alunos, como titulares do direito à educação; que o valor dos subsídios deve ser estabelecido tomando em conta as condições socioeconômicas dos alunos e outros parâmetros, tudo dentro de um sistema bem definido de prestação e contas e supervisão.

Observa-se uma articulação inadequada entre o nível central – Ministério da Educação –, os níveis intermediários – mantenedores – e o nível local – as equipes de gestão nas escolas. O modelo se baseia na capacidade técnico-pedagógica e administrativa dos mantenedores municipais e privados. Uma capacidade que não existe na maioria dos casos (ASSAEL, 2008). O Ministério da Educação não tem ingerência sobre o funcionamento das escolas particulares subvencionadas e tem muito pouca capacidade de prestar às escolas municipalizadas apoio técnico e supervisão pedagógica de qualidade. A chamada municipalização, mais que um processo de descentralização, foi um processo de desresponsabilização da educação pública por parte do Estado chileno. Gera regras e obrigações muito distintas para os mantenedores municipais e particulares. Permite o abuso e a violação dos direitos trabalhistas dos docentes e no setor particular subvencionado.

ARGENTINA, BRASIL E CHILE: UMA NOVA REGULAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Os sistemas educativos dos três países apresentam problemas estruturais semelhantes e distintas ordens. No caso do Chile, a baixa qualidade, a baixa pertinência social para os setores sociais, a alta iniquidade e a segmentação sócio-educativa no sistema escolar, resultando em uma espécie de “*Appartheid*” educativo – este um fenômeno recente na história educativa chilena –, são os principais problemas apontados (OPECH, 2008). O Brasil, apesar de ter obtido melhores indicadores na última década, sobretudo em razão de maior expansão da educação básica, chegando a atingir a universalização da primeira fase do Ensino Fundamental (97,6%) no final da década de 1990 e a ampliar substancialmente o Ensino Médio, ainda permanece com graves problemas de atendimento e desempenho, que refletem desigualdades educativas que são acentuadas por desigualdades econômicas e sociais. A Argentina sofreu uma deterioração no seu sistema público de ensino básico à medida que foi sendo repassada a responsabilidade pela educação do Estado Nacional às províncias, fato expresso, sobretudo, pela fragmentação educativa.

Até meados do século XX, os sistemas educativos latino-americanos – pelo menos nos três países em questão – tiveram papel fundamental. O Estado exerceu papel protagonista na criação e organização dos sistemas escolares, apesar de termos distinções significativas na orientação e formato desses sistemas de acordo com a realidade nacional (TIRAMONTI, 2001).

Nos casos da Argentina e do Brasil, o Governo Federal teve importante participação no financiamento da infra-estrutura: criação, ampliação e manutenção de escolas, formação de professores, financiamento e apoio técnico. A partir da década de 1960, os estados passam a assumir a escolarização primária no caso brasileiro, sobretudo, a partir da Lei 5.692/71.

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 se transferiram 6.779 estabelecimentos primários nacionais às províncias sem financiamento por parte do governo nacional, e sem aumento da co-participação federal de impostos (FELDFEBER, 2006).

Não é possível explicar tais processos apenas pela análise do enxugamento do Estado, trazido pelas reformas neoliberais que tiveram lugar na década de 1990 nesses três países. É claro que os Estados nacionais latino-americanos passaram por processos de reestruturação em que sua atuação foi mudada, especialmente no que se refere à gestão das políticas sociais (SALAMA; VALIER, 1997). A orientação dessas políticas deixa de ser universal, de estar fundada em um princípio de justiça que se assenta na igualdade ainda que formal e passa cada vez mais a estar focada nos segmentos mais vulneráveis da população. Isto determina um novo papel para o Estado, mas envolve também outros sujeitos cuja atuação não pode ser perdida de vista. A gestão de tais políticas passa a contar cada vez mais com a participação ativa de outros setores 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 nos traz contribuições neste sentido, por 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 e que se observa na realidade dos três países em foco é a transferência, cada um ao seu modo, da responsabilidade pela oferta educativa do Estado Nacional (Governo Federal) para os estados intermediários (provinciais, no caso argentino) ou para os municípios, como no caso brasileiro e chileno. Essa municipalização forjada na realidade desses dois últimos países e em grande medida ensejada pelas orientações e programas propostos pelos organismos internacionais, ao mesmo tempo em que apresentava medidas mais democráticas, descentralizadoras e capazes de atribuir maior autonomia ao nível local, também representou desresponsabilização e descomprometimento do poder público com a oferta educativa. Essas municipalizações têm sido em muitos casos responsáveis por atrasos, retrocessos, deterioração da qualidade do ensino e pela precarização das condições de trabalho (REYES; CORNEJO, 2008). Os professores perderam salário e posição social. Além de deixar as escolas mais suscetíveis a formas renovadas de patrimonialismo e clientelismo.

O financiamento *per capita* que aos poucos foi sendo instituído e naturalizado como a unidade orçamentária nesses países acaba por definir uma política de custo mínimo, monetarista, já que estabelece um custo ou valor para cada aluno independente de sua história, capacidades e identidade, partindo da noção de patamar mínimo, em geral, exigente de complementações que devem ser buscadas de forma concorrencial entre escolas, municípios, estados. Essa política de custo mínimo *per capita*, presente nos três países, é combinada à nova orientação dada às políticas públicas sociais de focalização por meio de programas especiais (OLIVEIRA, 2005). A definição de políticas de financiamento *per capita* e seu cálculo foi amplamente orientado pelos documentos produzidos pelo Bird e Cepal no início da década de 1990.

O terceiro eixo da regulação educativa se articula aos anteriores na medida em que os processos de avaliação são apresentados como mecanismo de regulação e controle do que se ensina, para quem se ensina, e quem ensina. A organização dos sistemas nacionais de avaliação é observada nos três países e está estreitamente vinculada ao desempenho dos alunos e das escolas. Cada vez mais se assiste à criação de incentivos no sentido de sofisticar as formas de avaliação, buscando legitimar as 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 dos exames e da publicação dos resultados. Contudo, esse processo não apresenta clara correspondência entre os resultados da avaliação e a formulação das políticas públicas para a educação.

O que se observa é que nesses países a estruturação dos sistemas de avaliação tem depositado nos mecanismos de medição de resultados a possibilidade de melhorar a qualidade educativa. Contudo, é necessário observar que medir resultados, mensurar desempenho, 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 de qualidade para todos.

Notas

1. O total de teses e dissertações não é igual ao número encontrado nos acervos devido ao fato de uma mesma obra aparecer em mais de um acervo.
2. Idem.
3. Segundo Censo Nacional 2001 – Indec – Argentina.
4. Corresponde ao Congresso da Nação: “*Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales*” (Art. 75 inc. 19).
5. Fonte: <http://www.mibsaquerido.com.ar/Argentina4.htm>
6. No momento da redação deste artigo a Lei foi aprovada no Congresso, em primeiro turno, *Ley General de Educación* (LGE), graças a negociações com a *Alianza* e um intenso *lobby* com parlamentares da própria *Concertación*, resultando em um placar de 96 votos a favor, 12 contra e sete abstenções (junho de 2008).

Referências

- AGLIETA, M. *Régulación y crisis del capitalismo*. Mexico: Siglo Veintiuno, 1979.
- ASSAEL, J. Políticas educativas y trabajo docente en Chile. *VII Seminario de la Red de Estudios Sobre Trabajo Docente: “Nuevas regulaciones en América Latina”*. Buenos Aires: Redestrado, 2008 (CD Rom).
- BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, Faculdade de Educação / UFMG, v. 39, p. 19-28, jul. 2004.
- BIRGIN, A. La docência como trabajo: la construcción de nuevas pautas de inclusión y exclusión. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Comps.). *La ciudadanía negada: políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Buenos Aires: Clacso, 2000.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 4.024 de 20 dez. 1961.
- _____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394 de 20 dez. 1996.
- _____. *Lei n. 9424 – 24 dez. 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
- _____. *Emenda Constitucional n. 53*, de 2006.
- FELDFEBER, M. La redefinición del espacio público: el caso de las escuelas autogestionadas en Argentina. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 923-943, set. 2003.
- FELDFEBER, M. Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada “por decreto”. In: _____; OLIVEIRA, D. A. *Políticas educativas y trabajo docente: nuevos sujetos y nuevas regulaciones*. Buenos Aires: Noveduc, 2006. p. 53-72.

- _____. Nuevas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. *LASA*. Montréal, 2007.
- _____.; OLIVEIRA, D. A. *Políticas educativas y trabajo docente. nuevas regulaciones, nuevos sujetos?* (Comp.). Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didactico, 2006.
- GAZIBO, M.; JENSON, J. *La politique comparée: fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal (Canadá): La Presse de l'Université de Montréal, 2004.
- MEDINA, S. A.; KELLY, E. P. Professionnalisme et procès de formation : l'expérience latino-américaine. *Revue Éducation et Sociétés*, Louvain-la-Neuve (Belgique), v. 3, n. 6, 2^e semestre 2000.
- MERODO, A.; SIMON, J. J. Apuntes sobre El proceso de (des)centralización educacional em la Argentina: del estado prestador de servicios al estado regulador. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- OLIVEIRA, D. A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. A educação no contexto das políticas sociais atuais: entre a focalização e a universalização. *Linhas Críticas* (UnB), Brasília, v. 11, n. 20, p. 27-40, jan./jun. 2005.
- _____. *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).
- OPECH, 2008. *Observatorio chileno de políticas educativas*. Disponível em: <www.opech.cl>. Acesso em: 1 out. 2008.
- REYES, L.; CORNEJO, R. Experiencias organizacionales y acción colectiva de profesores frente a las políticas del trabajo docente en el chile actual. *VII Reunión del GT Educación, política y movimientos sociales*. Buenos Aires: Clacso, 2008.
- SALAMA, P.; VALIER, J. *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*. São Paulo: Nobel, 1997.
- SCHWARTZMAN, S. *Chile: um laboratório de reformas educacionais* (Câmara dos Deputados), 2007.
- TIRAMONTI, G. Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina na década de 1990. *PREAL*, n. 19. 2001.

**Educational policy and regulation in the Latin American context:
Argentina, Brazil and Chile**

Abstract

The article discusses some questions relative to current educational policies in three countries of Latin America: Argentina, Brazil and Chile. By means of literature review followed by documental research, including pertinent legislation in each country and documents produced by International Organizations linked to the UN which work in the Region, we attempted to observe in which measure the changes occurred within the educational legislation in these three countries delineated a new educational policy which translates into different mechanisms of regulation. It is considered that the public policies adopted in these three countries in the last decade have undergone changes in virtue of the processes of reforms which presented as a common trace a new educational regulation based on three axes: local management; per capita financing and systemic evaluation.

Keywords: Educational Policy. Latin America. Regulation.

**La politique éducationnelle et la régulation dans le contexte latino-américain :
Argentine, Brésil et Chili**

Résumé

L'article discute des questions relatives aux politiques actuelles en éducation dans trois pays de l'Amérique Latine : Argentine, Brésil et Chili. Par l'entremise de revue de la littérature et recherche documentaire, y inclus la législation pertinente dans chaque pays et des documents produits par les Organisations Internationales qui travaillent dans la Région, nous avons tenté observer dans quelle mesure les changements produits dans la législation éducationnelle de ces trois pays a délinéé une nouvelle politique éducationnelle qui se traduit dans différents mécanismes de régulation. Il est considéré que les politiques publiques adoptées dans ces trois pays dans la dernière décennie ont souffert des changements en raison des processus de réforme qui ont un trait commun, à savoir une nouvelle régulation fondée sur trois axes : gestion locale ; financement per capita et évaluation systémique.

Mots clefs : Politique Éducationnelle. Amérique Latine. Régulation.

**Política educacional y regulación en el contexto latinoamericano:
Argentina, Brasil y Chile**

Resumen

El artículo discute algunas cuestiones relativas a las políticas educacionales actuales en tres países de América Latina: Argentina, Brasil y Chile. A través de revisión de literatura seguida de investigación documental, incluyendo la legislación de cada país y documentos producidos por organismos, internacionales vinculados a la ONU que actúan en la región, se buscó observar en que medidas los cambios ocurridos en el ámbito de la legislación educacional en estos tres países delinearón una nueva política educativa que se traduce en distintos mecanismos de regulación. Se considera que las políticas públicas para la educación adoptadas en esos países en la última década sufrieron cambios debido a procesos de reformas que presentaron como característica común una nueva regulación educativa asentada en tres ejes: la gestión local, la financiación per capita y la evaluación sistémica.

Palabras-clave: política educacional. América Latina. Regulación.

Recebida 1ª versão em: 22.07.2008

Aceita 2ª versão em: 19.03.2009