

# **TRANSFORMAÇÕES NO TRABALHO E NA RESISTÊNCIA DOCENTE: APORTES A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS RECENTES NO BRASIL E NA ARGENTINA**

**Savana Diniz Gomes Melo**

FAE/UFMG/Brasil

savanadiniz@yahoo.com.br

**Dalila Andrade Oliveira**

FAE/UFMG/Brasil

dalila@fae.ufmg.br

**Resumo:** O artigo discute as reformas educacionais empreendidas nas duas últimas décadas na Argentina e Brasil. O ponto de partida são os resultados de duas pesquisas, que analisaram as reformas educacionais em curso em países da América Latina, em perspectiva comparada. Conclui-se que tais reformas implicaram profundas transformações na organização escolar e do trabalho escolar, obtiveram entre suas principais consequências a intensificação e a precarização do trabalho docente, e motivaram diferentes manifestações de conflito docente em âmbito individual, grupal e coletivo.

**Palabras-chave:** reformas educacionais; trabalho docente; intensificação; precarização; conflito docente.

Este artigo discute resultados de duas pesquisas que analisaram as reformas educacionais em curso em países latinoamericanos em perspectiva comparada, focalizando as experiências do Brasil e da Argentina. A primeira, que envolveu três países, entre os quais a Argentina, procurou-se, por meio de revisão de literatura seguida de pesquisa documental<sup>i</sup>, observar em que medida as mudanças ocorridas no âmbito da legislação educacional nesses países delinearam uma nova política educativa que se traduz em diferentes mecanismos de regulação. A segunda que contou com revisão de literatura, pesquisa documental e instrumentos de coleta de dados quantitativos<sup>ii</sup> e qualitativos<sup>iii</sup>, se configurou como estudo de casos comparados que visou identificar e analisar o movimento de resistência cotidiana dos trabalhadores docentes de escolas técnicas públicas do Brasil e da Argentina.

Tais estudos confirmaram que 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 nas análises sobre as experiências recentes no campo educativo na Região. Os países latino-americanos na sua grande maioria viveram reformas educativas nas últimas décadas que 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 leis e decretos, alguns países tiveram seus sistemas de ensino reestruturados, por meio de profundas transformações na organização da educação escolar, o que resultou na redefinição dos papéis dos agentes envolvidos, na organização dos sistemas, dentre outras.

Tais reformas postas em prática por meio de um corpus legal, e muitas vezes de maneira impositiva, trazem novas normas e exigências para a organização tanto do sistema de ensino como do trabalho escolar, resultando em novos requerimentos e desafios para os docentes que, em geral não participam da formulação das políticas educativas e, conseqüentemente, das decisões que conduzem às mudanças. Por tal razão, muitas vezes os docentes não compreendem os motivos que deram origem as mudanças e se vêem impotentes diante das novas demandas que lhes são apresentados. Sobretudo, quando novas exigências lhes chegam sem que as condições objetivas do trabalho sejam adequadas, os docentes se vêem em situações de grande tensão o que tem acarretado manifestações de conflito e resistência, que se expressam sob diversas formas.

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 – esta, muitas vezes compreendida de forma simplificada, como o mercado e, no caso da escola, com o seu em torno – a responsabilidade pela gestão executora dos serviços correspondentes aos direitos sociais, alterando a relação com o público atendido.

Ainda que tal regulação não se expresse em normas idênticas no conjunto dos países atingidos pelas reformas educacionais que tiveram mais ou menos a mesma orientação, já que o contexto local, ou seja, as relações políticas, sociais e culturais que cada sociedade comporta e desenvolve, interferem nas interpretações e, conseqüentemente implementações dos programas, a lógica persiste. A Argentina e o Brasil são bons exemplos. Por meio de revisão de literatura e de

fontes documentais (OLIVEIRA, 2006) aliados à 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, foi possível observar que muitos aspectos dessa lógica são comparáveis nas experiências desses dois países.

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 se refere às reformas e às políticas públicas para a educação, à estruturação dos sistemas de ensino, à organização escolar e ao trabalho docente, entre outras.

As alterações prescritas nas reformas e as efetivamente implementadas na organização dos sistemas de ensino, das escolas e do trabalho nelas empreendido tiveram, em cada país, distintos níveis de adesão e/ou resistência dos docentes. Isto pode ser explicado por diversos fatores, entre eles o grau de politização dos sujeitos envolvidos, diferenças culturais, a organização coletiva dos trabalhadores em geral e dos docentes em particular, assim como o que tais alterações representaram em termos de ganhos e 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 à profissionalidade docente. Nesse contexto, os conflitos protagonizados pelos docentes argentinos e brasileiros contra políticas consideradas prejudiciais à educação, à escola pública e aos seus trabalhadores adquiriram maior expressão que em outros países da América Latina<sup>iv</sup>, 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 deliberadas 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).

## **A REFORMA EDUCACIONAL NA ARGENTINA**

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 países da América Latina, não obstante contar, atualmente, com 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 à 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 desempenhava 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 educacional 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 sobre as 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.

**Estrutura do Sistema Educativo Argentino segundo a Lei n° 24.195/1993**

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

FONTE: Lei n° 24.195/1993. (ARGENTINA, 2003)

Vários 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; 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 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 a 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, em um deslocamento de responsabilidades financeiras e administrativas do nível nacional às províncias e à cidade de Buenos Aires, resultando em deterioração da qualidade 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 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) 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)

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

**Estrutura do Sistema Educativo Argentino, segundo a Lei nº 26.206/2006**

Níveis		Duração/ faixa etária/Público alvo	Oferta
Educação Inicial		Jardins Maternais: de 45 dias a 2 anos. Jardins de infantes: de 3 a 5 anos.	Último ano obrigatório
Educação Primária		De 06 a 12.	Obrigatória
Educação Secundária		De 5 a 6. 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
Educação Superior	Não Universitária	A partir de 18 anos Jovens que tenham concluído a Educação Secundária	Não obrigatória
	Universitária		

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

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 a 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, aparecem as leis que afetam essas condições, tais como a titulação e a dilatação do tempo de licença, a partir do 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 as mulheres e para os 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 nas escolas de educação primária e secundária 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, estes 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 mais de uma escola e trabalha em dois ou três turnos (Tenti, 2005), com o propósito de aumentar seus vencimentos e não tem tempo para outras atividades nas escolas em que atua. São os denominados professores “taxi” no meio docente. (Melo, 2009)

## **A REFORMA EDUCATIVA NO BRASIL**

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.

Apesar disso, é um dos países mais desiguais do mundo, ostentando uma diferença exorbitante entre ricos e pobres.

Embora a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) *tenha constatado* avanços no mercado de trabalho brasileiro em 2008, resultantes das medidas adotadas durante o Governo Lula, como o crescimento do contingente de trabalhadores (de 2,8% especialmente nas regiões Norte e Nordeste) e do rendimento do trabalho ainda que em ritmo menor que no ano anterior (aumento de 1,7%), a concentração da riqueza no Brasil continua espetacular.

Em 2008, os 10% mais ricos concentram 75,4% da riqueza do país, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Para Pochmann, atual presidente do órgão, a injustiça do sistema tributário é uma das responsáveis pelas diferenças uma vez que no Brasil, ‘a despeito das mudanças políticas, continua sem alterações nas desigualdades estruturais. Os ricos continuam pagando pouco imposto enquanto os pobres chegam a pagar até 44,5% mais impostos.

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 14.388.80 analfabetos no Brasil e uma taxa de analfabetismo de 10,4.

A educação brasileira passou, ao longo de sua história, por inúmeras mudanças que se processaram concomitantemente com as 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 reestruturação do capitalismo mundial.

Em meados dos anos de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorrem as primeiras reformas educacionais, sendo que para tal foi necessário alterar a Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, que determinou a divisão de competências e responsabilidades entre os entes federativos (união, estados e municípios) para com a educação, que por meio de um regime de colaboração deverão ofertar a educação pública no país. Assim sendo, o Ensino Fundamental passou a ser prioridade dos municípios e o Ensino Médio ficou 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 11494/2007, 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, por meio de redistribuição de competências e orçamentos aos estados e municípios. Tais fundos têm como princípio orientador a promoção da equidade social, já que pressupõem a redistribuição de recursos, oriundos da vinculação constitucional do orçamento para a educação, aos municípios, com base na capacidade arrecadatória dos estados. Os recursos são redistribuídos no interior de cada estado tendo como referência um custo-aluno-ano e a União passa a ter uma ação supletiva para com a Educação Básica naqueles estados que não conseguem atingir o patamar mínimo do referido custo.

Essa descentralização foi justificada como sendo uma medida de democratização da educação e 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, veio regulamentar os direitos e conquistas já assegurados na Constituição Federal de 1988, mas também as mudanças que já vinham ocorrendo na organização e gestão da educação nacional desde o início dos anos 1990. A referida Lei trouxe importantes alterações para a organização da educação no país.

O processo de descentralização da educação brasileira que teve início nas reformas educacionais dos anos 1990 e tiveram sua regulamentação nas referidas leis 9424/96 e 9394/96, 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. Em certa medida tais leis regulamentam procedimentos que atribuem maior autonomia institucional e flexibilidade administrativa 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 da escola o cumprimento de novos papéis.

**Estrutura da Educação no Brasil a partir da Lei nº 9.394/1996**

<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR</b>	<b>PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU</b>	DOUTORADO		PÓS DOUTORADO			
		MESTRADO		<b>LATU SENSU</b>	<b>ESPECIALIZAÇÃO</b>	<b>APERFEIÇAMENTO</b>	<b>OUTROS</b>
	<b>GRADUAÇÃO</b>	(DURAÇÃO VARIÁVEL)	3 a 6 anos de estudo	CURSOS SEQUENCIAIS		CURSOS DE EXTENSÃO	
				EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA			
<b>PROCESSOS SELETIVOS</b>							
<b>EDUCAÇÃO BÁSICA</b>	ENSINO MÉDIO		A partir de 15 anos de idade	3 a 4 anos de estudo	EDUCAÇÃO PROFISSIONAL		
					EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (mínimo de 18 anos)		
	ENSINO FUNDAMENTAL (oferta obrigatória)		De 6 a 14 de idade	9 anos de estudo	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (mínimo de 15 anos)		
					EDUCAÇÃO ESPECIAL		
EDUCAÇÃO INFANTIL		PRÉ-ESCOLA	4 a 6 de idade				
		CRECHE	0 a 3 de idade				

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

Essas reformas vieram justificadas pela necessidade de se buscar implementar medidas que visem a melhoria da qualidade da educação e sua maior democratização. Tais reformas estiveram em grande medida norteadas pela noção de qualidade educacional como um objetivo mensurável em que se pode quantificar os ganhos e o desempenho, e que tal qualidade pode ser alcançada por meio 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 concorrerem à suplementação orçamentária por meio de projetos tais como os programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (dentre eles o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE).

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 já referido FUNDEB, como um fundo de financiamento que cobre a educação básica – compreendendo suas três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, já que o fundo anterior, o FUNDEF era focalizado no Ensino Fundamental (8 anos).

Na educação superior, destacam-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 diminuição (e proposta de extinção) do regime de dedicação exclusiva para os professores da universidade federais.

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 CONFLITO DOCENTE NA ARGENTINA E NO BRASIL**

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 envolvendo sistemas, estruturas, currículos, entre outros.

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, mas em ritmo e investimento muito distinto entre esses países, o que nos leva a considerar que os sistemas de educação escolar nos dois países apresentam problemas estruturais semelhantes, mas de distintas ordens.

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. Os Estados nacionais latino-americanos passaram por processos de reforma, nos quais a atuação deles 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.

O conceito de 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 pela 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 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.

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.

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, o ensino secundário; no Brasil, a passagem se dá dos Estados para os municípios, abrangendo o ensino

fundamental. Em ambos os casos, a reorganização da oferta se deu sob fortes restrições financeiras e operacionais para aquelas instâncias administrativas que arcaram com as novas responsabilidades.

O acesso à educação superior é também muito distinto nesses dois países. Na Argentina, que teve sua primeira universidade em 1613, o acesso à universidade é livre, contudo os cursos têm, em geral, duração mais longa que no Brasil e os índices de abandono são expressivos. No Brasil, para acesso às universidades vigora a seleção por concurso vestibular, classificatório. Tal processo deixa de fora a grande maioria dos candidatos.

Em ambos os países, há filtros ao acesso à educação superior, porém eles são distintos. Enquanto no Brasil o filtro é na porta de entrada, pois se impede o acesso por meio do mérito nos exames vestibulares, na Argentina ele se apresenta posteriormente, quando a falta de condições de permanência inviabiliza para muitos a continuidade dos estudos nesse nível de ensino. Ademais, a diferenciação entre ensino superior universitário e não universitário possibilita caminhos diferenciados aos demandantes, reduzindo a pressão pela formação universitária, no caso argentino. 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.

Sob a tensão do processo de implantação e acomodação das medidas oriundas das reformas educativas da década de 1990, os docentes argentinos e brasileiros se deparam com inúmeras mudanças e dificuldades localizadas nos sistemas de ensino, na organização da escola e do trabalho ante as quais vêm oferecendo respostas em âmbito interno e externo à escola, empreendendo esforços diferenciados para enfrentá-las. Nesse processo são desencadeadas tensões entre os próprios docentes (regentes, sindicalistas e diretores) e destes com outros segmentos da escola.

Os sentimentos dos docentes são intensos em relação ao seu próprio trabalho e ante as manifestações de conflito nele experimentadas. No Brasil, diante das fortes pressões sofridas e dos sucessivos e permanentes limites, os docentes manifestam desgaste, desmotivação e, muitas vezes, desistência do magistério. À atuação restrita dos professores e à sua desvalorização expressa nos reduzidos salários acrescenta-se algo que se atribui ao “desinteresse dos estudantes” como forte concorrente no processo de desmotivação docente.

Sentimentos de solidão e de indignação diante da expropriação da vida – que as exigências do trabalho têm implicado – também são expressos nesse processo. Não raro, os docentes brasileiros se sentem responsáveis e se culpam pelo insucesso de práticas escolares e pela ausência de melhores

resultados no ensino, quando, na realidade, as causas estão nas políticas e no sistema adotados por sucessivos governos, o que marcam os riscos presentes nessas políticas sublinhados por Luiz Antonio Cunha (2009): o eleitoralismo, o experimentalismo e voluntarismo pedagógico.

Entre os docentes argentinos, os sentimentos prevalentes manifestos são a desmotivação e a impotência para resolver problemas enfrentados no cotidiano de seu trabalho. Mas também a desistência se manifesta, tanto por veteranos quanto por jovens docentes.

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.

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, no país, foi possível formar 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 que pode retornar quando as circunstâncias assim o favorecerem. Os docentes argentinos foram capazes de se organizar coletiva e autonomamente, fora do sindicato, 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 às tensões delas decorrentes apresentam traços irrefutáveis de reprodução da lógica do capital, contra a qual esses próprios docentes acreditam se oporem, o que se evidencia, por exemplo, pelo individualismo e pela competição desleal.

Contudo, muitas delas revelam, também, contraposição ou ressignificação dessa lógica, o que se verifica na medida em que os docentes tentam melhorar as precárias condições de trabalho e reduzir a intensificação do mesmo, 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, superar a alienação, o controle, a dominação e lutar contra a 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.

---

<sup>i</sup> Legislação pertinente em cada país e documentos produzidos pelos Organismos Internacionais.

<sup>ii</sup> Questionário auto aplicável.

<sup>iii</sup> Entrevistas, depoimentos e observação de campo.

<sup>iv</sup> Pesquisa realizada em 18 países da Região demonstrou que os docentes no Brasil e Argentina protagonizaram maior número de conflitos. (OLIVEIRA E MELO, 2004).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA (2006). *Ley de Educación Nacional de la Argentina*, Ley n° 26.206. Poder Ejecutivo Nacional. Ministerio de la Educación Ciencia y Tecnología. Diciembre.

ARGENTINA (1993). *Ley Federal de Educación*. Ley n° 24.195. Ministerio de la Educación Ciencia y Tecnología.

BRASIL (1996). Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9.394, de 20 dez.

CUNHA, L. A. (2009). As políticas educacionais entre o presidencialismo imperial e o presidencialismo de coalizão. In: FERREIRA, E.B. e OLIVEIRA, D. A. Crise da escola e políticas educativas. Belo Horizonte: Autêntica.

FELDFEBER, M. (2006). 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,

MELO, S. D. G. (2009). Trabalho e conflito docente: experiências em escolas de educação profissional no Brasil e na Argentina / Savana Diniz Gomes Melo. - Belo Horizonte: UFMG/FAE.

OLIVEIRA, D. A. (2006). Os trabalhadores docentes no contexto de nova regulação das políticas educacionais na América Latina. Belo Horizonte: Faculdade de Educação / UFMG (Relatório de Pesquisa Capes).

---

TENTI I, E. F. (2005). *La Condición Docente* (Análisis Comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Buenos Aires: Siglo XXI.

OLIVEIRA, D. A; MELO, S. D. G. (2004). *Relatório de estudo de caso do Brasil*, Projeto “Estudio de los Conflictos en los Sistemas Educativos de la Región: Agendas, Actores, Evolución, Manejo y Desenlaces”. OREALC/UNESCO (Santiago do Chile) Laboratório de Políticas Públicas – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.