

Jornal de  
**Políticas Educacionais**

Número 3 | 2008

ISSN 1981-1969

Jornal de  
Políticas Educacionais

JPE Curitiba n.3 Janeiro — Junho de 2008

**NuPE - UFPR**

## JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Setor de Educação

Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR

Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C

80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil

Tel: (41) 3360-5380 | e-mail: [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)

[www.nupe.ufpr.br/JPE/JPE.htm](http://www.nupe.ufpr.br/JPE/JPE.htm)

### Comitê Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)

Taís Moura Tavares (UFPR)

### Conselho Editorial:

Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Gladys Beatriz Barreyro (USP), I-Juca Pirama Gil (USP), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPB), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Theresa Adrião (UNESP-Rio Claro), Vera Peroni (UFRGS).

### Pareceristas dos Números 1, 2 e 3:

Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Theresa Adrião (UNESP-Rio Claro), Vera Peroni (UFRGS), Regina Michelotto (UFPR), Ângelo Ricardo de Souza (UFPR), Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Taís Moura Tavares (UFPR).

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação semestral do Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar, sala 407/C, CEP: 80.060-150, Curitiba – PR, conforme orientações contidas no final desta edição ou na página do periódico na internet: <http://www.nupe.ufpr.br/JPE/JPE.htm>

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

Semestral

ISSN 1981-1969

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

Solicita-se permuta.

We ask for exchange.

On demande l'échange.

Se solicita canje.

## Sumário

### Apresentação

Ângelo Ricardo de Souza.....1

### Possibilidades de Redução das Desigualdades Educacionais em Estados Federais e Unitários: Brasil e Chile

Emílio Araújo.....3

### La Política de Financiamiento de la Educación Básica en Chile (1980 -2008): Consecuencias y Disyuntivas

Sebastián Donoso Díaz.....17

### Las Paradojas de la Autonomía Escolar en los '90: Escenas Sobre el Desarrollo de Una Política en Argentina

Fernanda Saforcada.....30

### Trayectorias de Formación en el Nivel Educativo Superior de los Profesionales de la Educación en Brasil Y Argentina (1990-2006)

Miriam Mabel Sanchez.....43

### Educación Básica e Formação Docente em Cuba: Prós e Contras

Rose Meri Trojan.....53

### RESENHA: *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*

Por Gabriela Schneider.....65

Resumos de Dissertações e Teses.....68

Instruções para Submissão de Trabalhos.....71

## Contents

### Presentation

Ângelo Ricardo de Souza.....1

### Possibilities for Reducing Educational Inequalities in Federal and Unitarian Countries: Brazil and Chile

Emílio Araújo.....3

### The Policy of Financing Elementary Education in Chile (1980-2008): Consequences and Disjunctive

Sebastián Donoso Díaz.....17

### The Paradox of School Autonomy in 90'S: Scenes About the Development of Argentinean Politics

Fernanda Saforcada.....30

### Formation Trajectories In High Education Of The Professionals Of The Education In Brazil And Argentina (1990-2006)

Miriam Mabel Sanchez.....43

### Basic Education and Teaching Formation in Cuba: Advantages and Contras

Rose Meri Trojan.....53

### Review: *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*

By Gabriela Schneider.....65

Abstracts of Theses and Dissertations.....68

Instructions for submission of work.....71

# Apresentação

## Ângelo Ricardo de Souza <sup>1</sup>

Comparar é perceber as diferenças e conseqüentes semelhanças, o que demanda, conjuntamente, ao estabelecimento de valores de referência para tanto, matrizes ou modelos para a análise. Mas, na perspectiva de educação comparada com a qual trabalha esta edição do JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS, trata-se de entender o outro a partir dele mesmo e, por exclusão, se perceber na diferença (CIAVATTA FRANCO, 1992, p. 14).

Os artigos apresentados neste terceiro número do periódico discutem questões de políticas educacionais em países latino americanos. São dois estudos comparados (Brasil e Chile; Brasil e Argentina), outros dois analisam a situação desses países *hermanos* (Chile e Argentina), considerando a implantação de determinadas políticas nos anos 80 e 90, e um artigo final sobre a formação docente em Cuba. A importância de estudos como esses e de sua divulgação se articula com a idéia acima de conhecer o outro para conhecer a si, em especial em períodos quando a política rompe fronteiras e padroniza diretrizes, objetivos e ações dos governos dos diferentes países. Entender como e porque a política de financiamento da educação no Chile apresenta/apresentou os resultados tais e quais, é fundamental para se compreender os desdobramentos das políticas educacionais em toda a região da América Latina e no Brasil, em particular.

Em razão disto, o intento deste periódico, com esta edição, é o de contribuir com a ampliação deste conhecimento sobre a educação nesta região do mundo, tomando como referência

nenhum sentimento de superioridade de qualquer um dos países, cujos casos estudados são aqui apresentados, uma vez que o reconhecimento das diferenças pode levar facilmente ao sentimento de superioridade de uma das partes envolvidas. Mas, também, sem nenhuma perspectiva de discurso da igualdade amorfa que leva ao assimilacionismo e à enculturação.

Há que se perceber, e este parece ser um importante ponto para a investigação em políticas educacionais, por que determinadas diretrizes padronizadas dos organismos internacionais para países da América Latina apresentam resultados um tanto diferentes? A educação não é um compósito de estrutura e sistemas desconectados da vida social, assim, quando comparamos os sistemas de ensino de quaisquer países, devemos entendê-la como fenômeno social, cuja história, condicionantes (endógenos, exógenos e esógenos), trajetória e expectativa social diferem bastante de país a país. Elementos esses, por sinal, aparentemente desconsiderados em muitas referências políticas emersas dos próprios Organismos Internacionais (OI).

Contudo, mesmo sabendo, na comparação, que a cultura é plural, tem todos muitas similitudes na América Latina como os estudos comparados a seguir confirmam. Essas proximidades e diferenças são discutidas por Emílio Araújo, brasileiro e professor da UERJ, ao comparar o potencial de redução das desigualdades a partir da educação em países com organização política diversa, Estados Federal e Unitário (Brasil e Chile). A análise revela que as possibilidades de

superação das históricas desigualdades sociais na América Latina dependem das formas de organização da educação nacional, em especial, considerando a função que os governos nacionais têm para com ela, e as respectivas relações que se estabelecem com os governos subnacionais.

Temos depois o artigo de Sebastián Donoso Díaz, chileno e pesquisador da Universidade de Talca, que estuda os principais aspectos da política de financiamento da educação básica no Chile, considerando como marco de partida para tanto a importante e conhecida reforma educacional de 1980, que criou no sistema de financiamento um mecanismo de subsídio à demanda. Esta experiência chilena incentivou muitas outras em outros países da região, como foi, inclusive, o caso de Maringá, no estado do Paraná, Brasil, com a criação das chamadas escolas cooperativas. O pano de fundo de debate do autor coloca em questão os desafios de superação do Estado Subsidiário por um Estado Solidário.

O artigo de Fernanda Saforcada, professora argentina da Universidade de Buenos Aires, toma as reformas educacionais implantadas na Argentina no anos 90, durante o governo de Menem, voltadas à descentralização e à constituição/ampliação da autonomia escolar. Procedimentos parecidos com este foram constituídos antes no Chile, como o artigo de Díaz aponta, e depois no Brasil, e neste caso, com

muita similitude ao ocorrido na Argentina, todavia com resultados um tanto diversos. A autora critica a concepção de autonomia escolar presente naquele movimento reformista, apontando como ela diverge da real possibilidade institucional de autonomia.

O quarto artigo também de uma pesquisadora argentina, Miriam Mabel Sanchez, mas radicada no Brasil, e versa sobre a comparação entre seus dois países, Argentina e Brasil, no que tange às políticas de formação de educadores em nível superior. Para tanto, a autora toma a legislação educacional pós-reforma dos dois países e avalia o quanto há em ambos os casos perfis muito diversos dentro de cada sistema de ensino, por conta dos próprios objetivos de fracionamento proposto pelas reformas educacionais.

Por fim, o artigo da companheira do Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR, profa. Rose Meri Trojan, a partir do qual ficamos, considerando a análise que faz do modelo cubano de formação docente, projetando quando o Brasil terá resultados e, antes, esforços efetivos da política educacional para garantir unidade e qualidade.

Trata-se, portanto, de uma edição interessante e especial. Espero que todos tomemos essas análises no intuito de conhecer mais e melhor a educação na América Latina e, com isto, conhecermos melhor um pouco mais o Brasil.

*Boa leitura!*  
*Curitiba, junho de 2008.*

<sup>1</sup> **Doutor em Educação, professor do Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná (NuPE/UFPR). [angelo@ufpr.br](mailto:angelo@ufpr.br)**

# Possibilidades de Redução das Desigualdades Educacionais em Estados Federais e Unitários: Brasil e Chile.

*Possibilities for Reducing Educational Inequalities in Federal and Unitarian Countries: Brazil and Chile.*

**Emílio Araújo<sup>1</sup>**

*Resumo:*

Este artigo é uma abordagem de pesquisa que investiga as possibilidades que Estados Federais e Unitários possuem para, a partir das políticas de financiamento educacional, reduzir as desigualdades educacionais entre suas regiões. A partir da constatação de que as desigualdades gritantes que marcam negativamente a América Latina, com graves conseqüências nos resultados educacionais da maioria das populações nacionais, tem a intenção de responder as seguintes perguntas: 1. os mecanismos de financiamento educacional são capazes de reduzir as diferenças de capacidade de gasto por aluno entre as diferentes regiões dos países estudados?; 2. a partir da ação dos governos nacionais se efetiva uma redução da capacidade de financiamento

das matrículas e/ou uma discriminação positiva que induza melhorias educacionais nas regiões mais pobres?; 3. a forma de governo federal ou unitária é determinante nesses processos? Este trabalho sobre o Brasil e Estados Unitários, como o Chile, revela que a resposta a essas perguntas depende da organização dos sistemas educativos nacionais e o papel que cabe nela aos governos nacionais, da arrecadação e divisão tributária nacional entre os níveis de governo nacional e subnacionais. Esses fatores que, em Estados Unitários, como o Chile, tendem a concentrar-se mais no Governo Nacional, permitem uma ação mais efetiva, com mais recursos para as regiões mais pobres, criando condições para diminuir as desigualdades nos resultados educacionais.

*Palavras-chave:* Desigualdades educacionais; Estados Unitários; Estados Federais; Políticas educacionais; Financiamento da educação.

*Abstract:*

This article is an approach of a research that searches possibilities that Federal and Unitarians States have to reduce educational inequalities among their regions considering the politics of educational funds. From the observation that the strong inequalities that mark Latin America negatively, with serious consequences in the educational outcomes of most national populations, this search intends to answer the following questions: 1. Can the mechanisms of educational funds reduce the differences expenses per student among different regions of the searched countries? 2. Is there a decrease of the registration's financing or a reduction of positive discrimination, from the action of national governments that

induces to educational improvements in the poorest regions? 3. No matter being Federal or Unitarian, are government's forms decisive in these processes? This work about Brazil and Unitarian States, like Chile, shows that the answer to these questions depends on the organization of the educational systems of each country and also depends upon the national and the sub national governments, the national tax collection and the tributary division. These factors, that in Unitarians states such as Chile, inclines to concentrate on the National Government, permit an effective action to have more recourses to help the poorest regions and, in this way, creating conditions to reduce inequalities in educational results.

*Keywords:* Educational inequality; Unitarians States; Federal States; Educational politics; Funding for education.

<sup>1</sup> Mestre em Educação, professor da Educação Básica no Rio de Janeiro e professor substituto da UERJ. [emilio\\_araujo@ig.com.br](mailto:emilio_araujo@ig.com.br)

## 1. O cenário

A fantástica ampliação dos sistemas educacionais latino-americanos, na segunda metade do século XX, não foi suficiente para democratizar a educação. Enquanto a população de 5 a 24 anos dos países latinos cresceu, entre 1950 e 1980, de 67 para 156 milhões, pouco mais de 2,3 vezes, a população escolarizada da mesma faixa de idade cresceu quase nove vezes, aumentando de 11 para 87 milhões. A taxa de atendimento escolar, de 17% em 1950, alcançou 56% em 1980 (RAMA, 1983, p. 17).

O Brasil, segundo dados do IBGE, apresentava em 1950, taxa de atendimento escolar da população de 5 a 19 anos de idade, de 26,15%, em 2000, atendia a 94,73% da população de 7 a 14 anos de idade. Ainda assim classifica-se entre os países com os piores indicadores de desempenho educacional. A tabela 1 mostra que os índices dramáticos de analfabetismo, principalmente nas regiões mais pobres do país.

**Tabela 1 - Taxa de analfabetismo da população de 15 ou mais anos de idade - Regiões Geográficas - Brasil - 2000**

Região Geográfica	%
Norte	16,3
Nordeste	26,2
Sudeste	8,1
Sul	7,7
Centro-Oeste	10,8

Fonte: IBGE.

Juan Carlos Tedesco (II CONGRESSO NACIONAL E I ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN, 2007), para sustentar sua opinião de que a realidade continua muito ruim, exemplifica que, no Chile dos 15 anos anteriores, apesar de todos os indicadores educacionais terem melhorado, ainda assim os resultados escolares melhoraram pouco. Mais grave: mantiveram-se “as diferenças, a desigualdade e os resultados de aprendizagem dos alunos que vêm de famílias de classe média alta e os que vêm das famílias de setores populares”.

Constatações dessa importância denunciam que a tentativa de generalizar um pacote

de mudanças educacionais no continente, nas últimas décadas, não foi suficiente para responder aos grandes dilemas dos sistemas nacionais de educação. O que também pode ser visto nas lutas sociais e/ou nos esforços de governos de países que, durante os anos 1980 e 1990, foram utilizados como exemplos de políticas educacionais para o resto do continente. No Chile, as mobilizações dos estudantes do Ensino Médio – apelidada de Revolta dos Pingüins – pretende, dentre outras reivindicações, a revogação da Lei Orgânica de Ensino, originária da ditadura de Pinochet e ainda em vigor nos governos democráticos. Na Argentina, o Governo Nestor Kirchner mudou a legislação de financiamento educacional e aprovou nova Lei da Educação Nacional.

Isso mostra a atualidade das reflexões sobre os caminhos não apenas para melhorar o desempenho dos sistemas educacionais, mas principalmente para reduzir as incriveis desigualdades que se manifestam na escolarização das populações nacionais.

Este trabalho é uma primeira aproximação de uma pesquisa, na qual são analisadas as possibilidades que os Estados federais e unitários possuem para atuar, a partir das políticas de financiamento, na redução das desigualdades educacionais entre as diferentes regiões.

Daí a importância de analisar as estruturas políticas dos países, considerando, inicialmente, três aspectos fundamentais: a forma de governo, se unitária ou federal; a responsabilidade pela oferta educacional, se centralizada no governo nacional ou transferida aos governos subnacionais, além das responsabilidades que cabem ao governo central e; a estrutura de financiamento educacional, essencialmente aquela que propicia condições para reduzir as desigualdades na capacidade de financiamento das matrículas entre as diferentes regiões.

Nos Estados Unitários os governos locais dispõem de menos autonomia do que nos Estados Federativos, pois

Apenas o governo central tem autoridade política própria, derivada do voto popular direto. A unidade do Estado Nacional está garantida pela concentração de autoridade política, fiscal e militar no governo central, ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central (ARRETCHE, 2002, p. 28).

São cada vez mais freqüentes, como diz Abruicio (2003, p. 230-231) os esforços de países unitários para “flexibilizar as formas de relacionamento do governo central com os outros entes”, mas não podemos desconsiderar que tal “distribuição de poder obedece a uma hierarquia e a uma assimetria entre o poder nacional e as unidades subnacionais”. As decisões sobre “desconcentração de poder” são submetidas à aprovação de “instâncias do nível central” que não contam com representantes vinculados à defesa dos direitos de uma determinada região. Portanto, “governos ou administrações subnacionais não possuem direitos originários” e a “soberania nacional é fruto de um contrato entre todos os indivíduos da nação”.

Os Estados Federativos, ao contrário, guardam como uma de suas mais importantes características a independência entre o governo central e os governos locais. Nesse sentido, a unidade nacional resulta

de um pacto entre as unidades territoriais que escolheram estabelecer uma parceria, conformando uma nação [...] [uma] união voluntária entre os cidadãos dos territórios constituintes, que mantêm seus direitos originários, mas cujo produto é a constituição de um governo nacional autônomo, ao contrário do que ocorre nas Confederações (Ibidem, p. 232).

Nas últimas décadas, as pressões pela descentralização de diferentes ações dos Estados nacionais se desenrolaram nos quatro cantos do Mundo, com motivações e em contextos significativamente diferentes. Elemento essencial das políticas de ajuste liberal dirigidas pelos organismos financeiros internacionais, constituíram-se também numa atitude reativa por parte de importantes setores sociais de diferentes países, especialmente depois de experiências com regimes autoritários com características

centralizadoras, como no caso do Brasil (ARRETCHE, 2002).

Espinoza & Gonzáles (1993, p. 13-15) evidenciam a complexidade da temática da descentralização ao relacionarem “elementos” das políticas educacionais que podem ser descentralizados: a provisão dos recursos para o financiamento educacional que podem, até mesmo, ser cobrados das famílias; a destinação dos recursos, que pode ser feita aos governos subnacionais, às escolas ou às famílias; a administração dos estabelecimentos e dos bens móveis e equipamentos escolares, que podem continuar como propriedade dos governos subnacionais ou mesmo da comunidade escolar; a administração dos recursos financeiros e materiais pelos governos subnacionais ou pelas próprias escolas; etc.

Para efeito deste trabalho, a descentralização está relacionada às responsabilidades pelo atendimento e pelo financiamento educacional assumidas pelos governos locais a partir de transferências dos governos nacionais, ou resultante dos processos de constituição dos sistemas educativos nacionais.

## 2. Chile: uma nação de enigmas

Desde a República, o Chile declarou-se um Estado Unitário, o que foi determinante no caráter centralizado tanto da administração pública, como da organização e administração educacional. O Governo Central tinha a principal responsabilidade pela oferta de educação, o que levou à denominação de Estado docente (LEAL e CASTRO, 1991).

Desde 2007, foi estabelecida nova divisão territorial do país, que passou a ter 15 regiões, 53 províncias e 346 comunas. Tanto os Intendentes Regionais, como os Governadores das Províncias e os prefeitos das municipalidades eram designados pelo Presidente da República. A partir de 1988, os prefeitos passaram a ser eleitos pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) e, de 1992 em diante, são eleitos pelo voto popular.

O golpe militar que, em 1973, colocou fim ao governo da Unidade Popular, liderado por Salvador Allende, instalou uma ditadura, a qual tem muitos motivos para ser caracterizada como a mais sanguinária dentre as que se instalaram na América Latina entre os anos 1960 e 1970. Também é o período em que se realizam os primeiros experimentos de ajuste neoliberal, dando forma às orientações dos economistas da Universidade de Chicago, que desde o final dos anos 1950, desenvolviam acordos de cooperação com a Universidade Católica do Chile, que viria a emprestar os quadros dirigentes do governo Pinochet (MORAES, 2001).

O centralismo e a suposta ineficiência do sistema educacional eram os aspectos principais do diagnóstico da Junta Militar, presente no documento “Bases para a Política Econômica del Gobierno Militar”. A Declaração de Princípios da Honrável Junta de Governo, de 1974, é coerente com esse diagnóstico, ao estabelecer que o Estado deveria restringir-se à propriedade apenas daquilo que não pudesse ser transferido para as mãos de particulares, comprometendo-se a fundar uma sociedade apoiada na descentralização e no conceito de Estado Subsidiário (ESPINOZA e GONZÁLEZ, 1993).

### 3. O Sistema de ensino e o financiamento educacional

O sistema educacional chileno está organizado em três níveis de ensino. A Educação Infantil ou Parvulária compreende seis anos de escolaridade, divididos no primeiro ciclo, entre 0 e 2 anos de idade, e segundo ciclo, entre 3 e 5 anos de idade. A Educação Básica é dividida em primeiro ciclo básico, a partir de seis anos, com quatro anos de duração, e segundo ciclo básico, também com quatro anos de duração. O Nível Médio, que desde maio de 2003, compreende junto com a Educação Básica, a escolarização

obrigatória, pode ser cursado em duas modalidades, ambas com quatro anos de duração: científico humanista, apenas com estudos gerais, ou técnico profissional, com dois anos de estudos gerais seguidos de dois anos de formação profissional.

Em 2002, cerca de 63% das escolas e 33% dos alunos tinham sido incorporados à Jornada Escolar Completa – JEC -, uma das principais inovações dos governos do período democrático, que elevou a carga horária semanal dos alunos da Educação Básica a 38 “horas pedagógicas de 45 minutos”, totalizando 1.467 horas anuais e, para os alunos do Ensino Médio, 42 horas, que totalizam 1.621 horas anuais.

Além das subvenções transferidas pelo Estado, as mantenedoras municipais dispõem de três outras fontes de financiamento para suas escolas: 1. investimentos do Ministério do Interior através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), aos quais as escolas concorrem através da apresentação de projetos; 2. recursos das receitas das municipalidades que são transferidos às mantenedoras municipais; 3. recursos da Lei de Doações com Fins Educacionais, que representam, no entanto, uma quantidade limitada de recursos, que dependem da elaboração de um projeto pela escola e pela empresa doadora.

Desde o início dos anos 1980 é praticado um amplo e generalizado sistema de subvenção às matrículas que se estende tanto às escolas transferidas às municipalidades como às escolas particulares que aderem ao sistema de subvenções pago pelo Governo Nacional, através do Ministério da Educação (MINEDUC). Existem diversos tipos de subvenção correspondentes a cada modalidade e nível de ensino, variando ainda de acordo com a localização geográfica, as características da população atendida e as dificuldades e especificidades próprias do ensino – como mostra, resumidamente, a tabela 2.

**Tabela 2 - Subvenção por aluno por nível e modalidade - Chile - Ano 2000 - em pesos**

	Com JEC diurna	Sem JEC diurna
Parvulária (2º nível de transición)		16.815,08
Educação G Básica (1º a 8º)	23.085,85	18.292,78
Ensino Médio CH	27.595,45	20.426,87
Ensino Médio TP Agrícola	37.383,15	30.279,22
Ensino Médio TP Industrial	29.157,23	23.618,30
Educação Básica de Adultos		12.498,41

Fonte: MINEDUC. *Compendio de Información Estadística Educativa Año 2000*

Durante os governos da democracia foram aperfeiçoadas as regras para o financiamento compartilhado, onde as escolas subvencionadas podem cobrar mensalidade das famílias, o que acarreta uma progressiva redução dos valores pagos como subvenção. Além das escolas particulares subvencionadas, entre as quais 93% praticavam este sistema em 2000, apenas as de Ensino Médio das municipalidades podem pedir a aprovação dos pais para a cobrança, o que pode justificar que, em 2000, apenas 7% estavam incluídas no sistema.

O Estado assegura às escolas apoio técnico e insumos materiais - textos de estudo gratuitos, bibliotecas para todos os alunos da Educação Básica, benefícios assistenciais aos estudantes de “poucos recursos”, aperfeiçoamento gratuito dos docentes, programas de melhoramento da qualidade educativa e assessoria técnica.

### 4. A descentralização e o financiamento educacional pelos diferentes níveis de governo

O atendimento educacional do país passou por radicais transformações a partir dos anos 1980. Num sentido, as escolas do MINEDUC foram transferidas para as municipalidades, o que foi facilitado por uma nova Lei Orgânica dos Municípios e da Administração Municipal, que subordinou os prefeitos aos Governadores das Províncias e aos Intendentes Regionais e definindo-os como executores das políticas determinadas pelos níveis superiores de governo, além da liberalização

do mercado de trabalho dos professores, que perderam a condição de servidores públicos, passando a ser regidos pelo Código do Trabalho, comum a todos os trabalhadores chilenos, com seus salários fixados pelas municipalidades ou pelas mantenedoras privadas.

Noutro sentido, a ditadura militar garantiu um conjunto de incentivos que, num curto período de tempo, beneficiaram a ampliação das matrículas das escolas particulares subvencionadas: facilitou créditos para a construção ou o equipamento de escolas subvencionadas, fixou uma subvenção mínima para as escolas com um número insuficiente de alunos, passou a pagar às escolas particulares valores iguais aos pagos às escolas públicas, criou um sistema de correção automática do valor pago às escolas e autorizou uma quantidade maior de alunos por turma (ESPINOZA e GONZÁLEZ, 1993).

O processo de municipalização das escolas se deu num tempo muito curto. Em 31 de dezembro de 1980, foram transferidas às municipalidades 362 escolas com 67.208 alunos, em 19 comunas do país. Até abril de 1982, haviam sido transferidas 5.724 escolas do MINEDUC para as comunas, num total de dois milhões de alunos. A transferência das últimas 23 escolas foi realizada em agosto de 1986 (Ibidem, p. 123-139).

A tabela 3 mostra o movimento das matrículas do MINEDUC (fiscais) na direção das municipalidades, das particulares subvencionadas e, até mesmo, das particulares pagas. Em 2000, as municipalidades, que não tinham nenhuma matrícula em 1981, eram responsáveis por mais de 53% do atendimento educacional dos níveis de ensino anteriores ao Ensino Superior. A municipalização das escolas, não só não impediu como facilitou a redução do atendimento público de quase 78% para menos de 54%. Esse movimento foi devidamente acompanhado por impressionante crescimento das matrículas particulares subvencionadas, que mais que dobraram no período, passando de 15%

para 35,80% e das particulares pagas, que aumentaram de 6,9% para 9%.

**Tabela 3 - Matrículas totais por dependência administrativa- Chile - anos escolhidos**

	1981		2000	
	N	%	N	%
Fiscal	2.215.973	77,98		
Municipal			1.884.320	53,71
Part.Subv.	430.232	15,14	1.256.116	35,80
Part.Pag.	195.521	6,88	312.808	8,92
Corporações			55.265	1,58
<b>TOTAL</b>	<b>2.841.726</b>	<b>100</b>	<b>3.508.509</b>	<b>100</b>

Fonte: MINEDUC. *Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000*

Se o atendimento educacional está sob responsabilidade das municipalidades e das particulares subvencionadas, o financiamento e o controle das políticas é praticamente todo centralizado no governo nacional, através das ações do MINEDUC.

A tabela 4 apresenta a participação do MINEDUC, das municipalidades e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) do Ministério do Interior nos gastos públicos totais do país. Os gastos das municipalidades somados aos investimentos do FNDR têm uma participação muito pequena no financiamento público da educação chilena: juntos somavam 6,95% do gasto público em 2000. Importante observar, no entanto, que a participação das municipalidades no financiamento da educação é uma novidade do sistema descentralizado posto em prática pelos militares, pois em 1980, as municipalidades não custeavam a educação. Na outra ponta, o MINEDUC é responsável por mais de 90% do financiamento educacional público, sendo que em 2000, 74% dos recursos do Ministério eram utilizados para o pagamento das subvenções às municipalidades e às escolas particulares.

**Tabela 4 - Gasto público por nível de governo - Chile - anos escolhidos - em millones de pesos médios de 2000**

	1980		2000	
	N	%	N	%
MINEDUC(1)	410.358,8	93,33	1.289.720,0	93,55
Municipalidades	0	0,00	62.319,6	4,52
Inversión(2)	29.328,5	6,67	26.575,6	1,93
<b>TOTAL</b>	<b>439.687,3</b>	<b>100</b>	<b>1.378.615,2</b>	<b>100</b>

Fonte: MINEDUC. *Compendio de Información Estadística Educacional Año 2000*. (1) Gastos gerais do MINEDUC, excetuados aqueles realizados na Educação Superior. (2) Investimentos realizados pelo Ministério do Interior através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Em boa medida, a estrutura de financiamento decorre da organização unitária do Estado chileno, com suas decorrências na estrutura de arrecadação e distribuição fiscal. Utilizando dados de 1991, Bagioli G. (1993) mostra a participação das municipalidades na receita fiscal nacional. Segundo o autor, do total de receitas chilenas, as municipalidades arrecadam diretamente, 8,52%, ficando o restante para a arrecadação do Governo Central. No entanto, quando se trata dos recursos disponibilizados para utilização direta pelos municípios este percentual mais que duplica. Enquanto o Governo Central fica com 78,65 % dos recursos fiscais, as municipalidades ficam com 21,35%.

As receitas diretas mais importantes dos municípios são o Imposto por Permissão de Circulação, cobrado dos veículos que circulam pelas vias públicas, a Contribuição de Licenças Municipais, cobrada a todos os estabelecimentos comerciais e de serviços, as Licenças para a fabricação e comercialização de bebidas alcoólicas e o Imposto Territorial, cobrado aos proprietários de imóveis. As municipalidades são beneficiadas também com Recursos Externos Provenientes do Setor Público, para que realizem a prestação de serviços transferidos do Governo Central para as Comunas, como é o caso da educação.

A diferenciação da subvenção permite que o MINEDUC atue “discriminando positivamente”<sup>2</sup>

, através de pagamentos adicionais, as regiões mais isoladas e as escolas rurais e que pertençam a regiões com um desenvolvimento econômico menor. O resultado dessa diferenciação pode ser visto nos gastos por aluno por região, tomando como referência apenas a componente subvenção realizada, pois as estatísticas educacionais não apresentam os gastos públicos por região do país. A tabela 5 mostra a diferença da subvenção média paga por aluno da Educação Geral Básica de cada uma das treze regiões.

**Tabela 5 - Subvenção média por aluno da educação geral básica por região - Chile - 2000**

	Municipalidades
I	304.274
II	268.120
III	268.224
IV	251.508
V	213.825
VI	213.793
VII	224.935
VIII	259.824
IX	284.861
X	300.241
XI	457.278
XII	360.829
RM	201.485
<b>TOTAL</b>	<b>242.495</b>

Fonte: Tabela montada a partir de dados da matrícula por região e por dependência e da subvenção realizada para as municipalidades no ano de 2000. MINEDUC. *Compendio de Información Estadística Educacional*.

(1) valores em milhões de pesos.

(2) para o cálculo da média, os valores de subvenção transferidos foram convertidos para bilhões (mil millones)

É possível identificar que a Região Metropolitana de Santiago (RM) é a região que recebe o menor valor por aluno, enquanto a Região XI é a que recebe a maior subvenção, quase duas vezes a subvenção média de todo o país neste nível de ensino: 238.020 pesos. Em quatro regiões (V, VI, VII e RM) a subvenção média fica abaixo da média nacional. Essas regiões estão entre as sete com maior número de matrículas deste nível de ensino, inclusive a RM, que possui um terço das matrículas da Educação Básica chilena. Já as Regiões XI e XII, que apresentam as maiores taxas de repetência entre as regiões do país, são beneficiadas pelos

maiores valores de subvenção transferidos pelo MINEDUC. Entretanto, há que estudar a legislação para identificar se tal diferenciação é coerente com a realidade educacional ou decorrente do baixo desenvolvimento econômico das mesmas.

Fica evidente, assim, que a estabilidade conferida às mudanças educacionais realizadas no Chile durante a ditadura, levou a um sistema crescentemente apoiado na subvenção à matrícula. As decorrências da continuidade política e do crescente subvencionamento à matrícula foram a municipalização da oferta educacional e o crescimento vertiginoso da importância das escolas privadas na oferta de educação aos chilenos.

A realidade educacional chilena é, portanto, muito controversa. Possui um sistema de atendimento educacional fortemente descentralizado ou privatizado convivendo com mecanismos de financiamento público predominantemente dirigidos pelo governo nacional. Foi protagonista de um ambicioso conjunto de transformações de inspiração liberal na gestão educacional. No entanto, a partir das ações do MINEDUC, além de ampliar os gastos educacionais durante os governos democráticos, realiza um intrincado mecanismo de transferência de recursos que beneficia sobremaneira as regiões mais pobres em detrimento das mais ricas e populosas, ao mesmo tempo em que facilitou a participação das famílias no financiamento da educação das escolas particulares subvencionadas, através do financiamento compartilhado. Componentes de um enigma que desperta admiração de alguns e crítica de outros tantos, mas que precisa ser desvendado.

## 5. Brasil: descentralização e desigualdades crônicas

Enquanto o Chile definiu-se Unitário quando de sua independência, o Brasil, quando da Proclamação da República, em 1889, declarou-se um Estado Federal. Oliveira (1995, p. 77)

<sup>2</sup> Se o MINEDUC tem uma atuação importante de equalização da capacidade de gasto por aluno, o financiamento compartilhado promove um desequilíbrio, pois assegura aos alunos das escolas particulares subvencionadas uma quantidade maior de recursos em função do pagamento adicional das famílias. Essas escolas estão concentradas nas regiões mais populosas e de maior renda. Em 1990, cerca de 27% das municipalidades não possuíam escolas particulares subvencionadas (CARNOY e MCEWAN, 1997 apud COX, 2003, p. 26)



sentença que “a adoção da forma federativa foi apenas uma solução *de jure* para acolher um *status quo* constituído pelas oligarquias regionais e provinciais já poderosas no Império”. Um arranjo não incomum na experiência política brasileira: em 1831, a reforma constitucional, instituiu a monarquia federal e constitucional, com assembleias provinciais, executivos municipais e “divisão das receitas entre o governo central e as províncias” (CARVALHO, 1993, p. 60).

Oliveira (1995, p. 78-79) relativiza a historiografia brasileira que trata o período imperial como centralizado, justificando, no que tem a concordância de Carvalho (1993) com “a incapacidade de o Estado Imperial abranger a imensidão do território e a diversidade de sua formação”. De um lado, a Monarquia revela a centralização política e administrativa expressa, dentre outras coisas, pela prerrogativa do governo central nomear os presidentes das províncias. De outro, o controle territorial era assegurado às oligarquias regionais e provinciais, responsáveis, dentre tantas coisas por “coletorias da fazenda, a guarda nacional e os bancos reais com poder de emissão”.

Mesmo que este trabalho não tenha a pretensão de aprofundar esta reflexão, entende que “a Constituição de 88 definiu um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e, especialmente, para os municípios” (ALMEIDA, 1995, p. 92), conferindo a estes o status de ente federado. Isso levou à afirmação de que se trata de um “sistema de três níveis (triplo federalismo)”: “os três níveis de governo têm seus próprios poderes legislativos e os níveis federal e estaduais têm seus próprios poderes judiciários” (KUGELMAS & SOLA, 1999, p. 69; SOUZA, 2005, p. 110).

Abstraindo que tal característica é estranha ao federalismo, tal qual seus fundadores estadunidenses conceberam, as mudanças constitucionais que fizeram os municípios brasileiros ganharem tanta importância é resultante do processo de redemocratização

que, dentre outras coisas, buscava romper com as marcas de centralização do último período militar, mas também um novo capítulo dos arranjos do regime federativo brasileiro com forte influência dos grupos locais na distribuição de poder (KUGELMAS & SOLA, 1999, p. 74).

A Educação Básica, inclusive o ensino obrigatório, está sob a responsabilidade dos poderes locais e de particulares desde o período colonial e o advento da República e do regime federativo consolidou a descentralização educacional e manteve a União de fora das responsabilidades com o ensino primário. Com a autonomia dos estados, após a Constituição de 1891, foram deixadas à alçada destes as definições jurídicas sobre obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (CURY, 1996 e 2000). Muitos estados, num esforço de recuperar o *déficit* educacional, instituíram a gratuidade, mas transferiram responsabilidades de oferta de educação elementar para os municípios, a maioria deles mais pobres ainda (CURY, 2000).

Os anos 80 se caracterizaram por um intenso debate, voltado para a democratização do Estado brasileiro. A ditadura militar, instalada em 1964, efetivara uma política de significativa centralização das decisões, do comando político e dos recursos públicos ao nível do executivo federal. O debate sobre a descentralização educacional teve, portanto, uma conotação muito diferente, pois a educação básica desde sempre fora descentralizada, ainda que numa mistura de responsabilidades dos estados e dos municípios.

## 6. O Sistema de ensino e o financiamento educacional

A LDB institui como primeiro nível de escolaridade a educação básica, estabelecendo suas etapas, e reafirma a gratuidade do ensino público em todo e qualquer estabelecimento oficial, inclusive nas universidades públicas.

A educação infantil, de responsabilidade prioritária dos municípios, é oferecida às crianças entre zero e cinco anos de idade e deve

ser ministrada em creches, para crianças entre zero e três anos de idade e pré-escolas, para crianças entre quatro e cinco anos de idade. O ensino fundamental, obrigatório e gratuito, desde maio de 2005 teve sua duração mínima ampliada para nove anos, é responsabilidade prioritária de estados, Distrito Federal e municípios e deve iniciar aos seis anos de idade. O ensino médio, com duração mínima de três anos, é prioridade dos estados. Segundo a LDB, o ensino médio deve oferecer aos alunos uma formação geral e, através da extensão de sua duração, pode oferecer formação técnica integrada à formação geral.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, fixou em 18% o comprometimento das receitas da União para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE) e manteve em 25% a vinculação mínima das receitas de impostos dos estados, municípios e do Distrito Federal, compreendida a proveniente de transferências constitucionais.

Desde 1o de janeiro de 2007, a educação básica tem como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação recolhida pelas empresas. Essa receita destinava-se anteriormente ao financiamento apenas do ensino fundamental.

A União, além de organizar e financiar o sistema federal de ensino e dos territórios deve prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus respectivos sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolarização obrigatória. As funções supletivas e redistributivas da União se efetivam através de uma série de programas destinados, em especial, à garantia do ensino fundamental, aos quais somam-se outros que beneficiam os demais níveis de ensino. Dentre os programas do Ministério da Educação encontram-se o Programa Nacional do Livro Didático, programa de apoio ao transporte do escolar, programa de transferência de recursos para as escolas e tantos outros.

A função redistributiva foi inaugurada, durante o governo de Fernando Henrique

Cardoso, que instituiu, através da Emenda Constitucional 14, o FUNDEF, Fundo que vigorou até dezembro de 2006 e financiava o ensino fundamental. O Fundo redistribuía 60% de algumas das receitas educacionais dos estados e seus municípios em função do número de matrículas no ensino fundamental regular. A União complementava apenas os Fundos estaduais que não dispusessem da quantidade mínima de recursos por aluno, fixada por decreto presidencial, o que poucas vezes alcançou a cifra anual de R\$ 400 milhões.

O FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, criado pela EC 53/2006. O novo Fundo irá redistribuir, a partir de 2009, 80% das principais receitas educacionais dos estados e municípios em função de todas as matrículas públicas da educação básica. A União, a partir de 2010 deverá complementar este Fundo com pelo menos 10% do volume de recursos movimentado nacionalmente, o que deve representar um volume de recursos próximo de R\$ 5 bilhões.

## 7. A descentralização e o financiamento educacional pelos diferentes níveis de governo

As matrículas da educação básica se distribuem entre as diferentes dependências administrativas em movimentos coerentes com a divisão de responsabilidades estabelecida na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que será tratado a seguir. No entanto, evidenciam-se dois aspectos que também são essenciais: o primeiro é o impressionante crescimento da matrícula nos diferentes níveis de ensino da educação básica. As matrículas de pré-escola cresceram, entre 1980 e 2000, mais de 230%, as matrículas de ensino médio aumentaram 190% e, mesmo as matrículas de ensino fundamental obrigatório, cresceram 58%, agregando mais de 13 milhões de novos alunos em 20 anos.

O segundo aspecto é aquele já assinalado, mas que fica mais evidente com dados quantitativos: a ausência da União na garantia

da educação básica e a correspondente responsabilidade de estados e municípios.

A tabela 6 mostra a responsabilidade dos diferentes níveis de governo com a garantia da educação básica. Quando se trata da pré-escola, em 2000, os municípios tinham quase 68% das matrículas, coerentes com a responsabilidade pela garantia desse nível de ensino. Os estados possuíam mais de 7,5% e a União pouco mais de 1.200 matrículas. Um dado importante deste nível de ensino é que, apesar do crescimento das matrículas privadas, proporcionalmente elas caíram pela metade quando se toma o ano de 1980 como base de comparação.

**Tabela 6 - Matrículas por dependência administrativa e por nível de ensino - Brasil - 2000**

	Pré-escola		Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	N	%	N	%	N	%
Federal	1.247	0,03	27.810	0,08	112.343	1,37
Estadual	335.682	7,59	15.806.726	44,25	6.662.727	81,32
Municipal	2.995.244	67,75	16.694.171	46,74	264.459	3,23
Particular	1.089.159	24,63	3.189.241	8,93	1.153.419	14,08
<b>Total</b>	<b>4.421.332</b>	<b>100</b>	<b>35.717.948</b>	<b>100</b>	<b>8.192.948</b>	<b>100</b>

Fonte: INEP/MEC

No ensino médio, são os estados que assumiram a expansão, chegando a 2000 com mais de 80% das matrículas. Os municípios tinham pouco mais de 3% e a União, 1,37%, menos da metade dos 3% que tinha em 1980. Dado significativo também é a proporção do atendimento privado, que até 1980, era superior a 46%, igualando-se ao dos estados e, em 2000, tinha despencado para 14%.

As matrículas de ensino fundamental revelam movimentos um bocado mais intrincados. Em 2000, os municípios já possuíam mais matrículas que os estados e, atualmente, possuem mais matrículas que todas as demais dependências administrativas somadas. No entanto, este salto nas matrículas municipais se deu a partir dos anos 1996, com a vigência do FUNDEF. Até então as matrículas municipais oscilavam na faixa de 30 a 33%. Importante destacar que os municípios ocuparam a posição que os estados detinham em 1980 e, ao assumirem a maior parte da expansão ocorrida, empurram progressivamente as matrículas estaduais para a posição que era das municipais em 1980.

A responsabilidade pelo atendimento educacional, associada à estrutura federal do Estado brasileiro, coloca os estados e municípios no importante papel de assegurar a maior parte do financiamento da educação básica. A tabela 7, abaixo, mostra que, somados, estados e municípios contribuem com mais de 83% dos gastos públicos educacionais, sendo que os municípios rivalizam com os estados, com gastos que chegam a quase 39%. Se considerarmos que, nos gastos da União, estão incluídas as despesas com ensino superior, onde se concentram os gastos deste nível de governo, a participação dos municípios e dos estados no financiamento da educação básica é ainda maior. Outro dado importante mostra que tanto a União como os estados, que também têm importantes despesas com ensino superior, diminuíram a presença no financiamento educacional quando se compara 1980 com 2000.

**Tabela 7 - Gastos em educação no Brasil por nível de governo no ano de 1999 - em valores de 2004**

Níveis	Gastos em educação	
	f	%
União	12.787.873.400,00	16,67
Estados	34.144.040.300,00	44,50
Municípios	29.800.491.900,00	38,84
<b>Total Gastos</b>	<b>76.732.405.600,00</b>	<b>100</b>

Fonte: 1999 - IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

(1) - valores constantes pelo IGP-DI-FGV

(2) - Os valores de gastos dos municípios, em 1990, foram estimados a partir dos valores de gastos das capitais

Os três níveis de governo possuem fontes diversificadas de receitas, além de estados e municípios serem beneficiários de transferências intergovernamentais. As principais receitas da União são o Imposto de Renda – IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Os estados têm no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, a principal fonte de receita, ao qual se somam o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e as transferências da União relativas ao Fundo de Participação dos Estados – FPE e à Lei Complementar 87/96 e IPI-exportação. Os municípios têm uma forte dependência das transferências de ICMS e de IPVA dos

estados, além das transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, feitas pela União. As principais receitas municipais são o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e o Imposto sobre Serviços – ISS, entretanto, de modo geral, apenas as capitais e os municípios mais desenvolvidos têm uma captação significativa de recursos destas fontes. A grande maioria dos municípios brasileiros é dependente das transferências de FPM e de ICMS. O Estudo Tributário nº 13, da Receita Federal, mostra que, em 2003, a União era beneficiária de 57,49% dos recursos tributários nacionais, os estados 25,21% e os municípios 17,29%.

O fato dos municípios brasileiros terem alcançado tal proporção de crescimento de suas despesas educacionais não é suficiente para eliminar as desigualdades existentes entre diferentes municípios, diferentes estados e diferentes regiões. A tabela 8 mostra o gasto por aluno por nível de ensino e por região do país, permitindo a comparação com o gasto médio do país.

**Tabela 8: Gasto público por aluno por nível de ensino – Brasil e Regiões – 1995 e 1999**

	1995			1999		
	Ed. Infantil	Ens. Fund.	Ens. Médio	Ed. Infantil	Ens. Fund.	Ens. Médio
Brasil	1689	1371	1495	1709	1278	1190
Região Norte	842	923	1040	1168	1053	1004
Região Nordeste	805	883	1086	1037	937	979
Região Sudeste	3034	1727	1731	2348	1529	1256
Região Sul	2010	1582	1326	1758	1484	1150
Região Centro-Oeste	1356	1473	1644	1669	1552	1500

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC

(1) Gastos por nível de ensino incluem todas as suas modalidades

(2) Valores constantes pelo IGP-DI-FGV

O gasto público médio por aluno do ensino obrigatório era, em 1999, de R\$ 1.278,00. Entretanto, na Região Nordeste, esse índice era 26,7% menor e, na Região Norte, era quase 18% menor. Em contraste, nas Regiões Centro-Oeste e Sudeste, o gasto por aluno do ensino fundamental era, respectivamente, 21,4% e 19,5% superior à

média nacional. É verdade, no entanto, que entre 1995, ano em que não havia ainda o mecanismo redistributivo instituído com o FUNDEF, e 1999, a desigualdade na capacidade de financiamento das matrículas foi reduzida. Em 1995, o gasto por aluno da Região Sudeste era 95% maior que o da Região Nordeste. Em 1999, o gasto da Região com a maior média – a Centro-Oeste – em relação à Região com a menor – a mesma Região Nordeste – havia caído para 65,6%. Há que se observar que parte desta redução se deu mais pela redução da capacidade de gastos por aluno das regiões mais ricas do que pelo aumento da capacidade de gastos das regiões mais pobres.

Esse quadro confirma não apenas as condições de desigualdade, mas também a dificuldade de promover a redução dessas desigualdades com as medidas possíveis a partir da ação de financiamento da União.

## 8. Um primeiro balanço

A análise da realidade do Brasil e do Chile mostra que a descentralização das responsabilidades pelo atendimento educacional, o papel e a capacidade de financiamento educacional do governo central são determinantes na possibilidade de redução das desigualdades educacionais.

O Brasil, que possui um sistema educacional totalmente descentralizado, convive, por força da estrutura federativa, com um sistema tributário que assegura aos governos subnacionais uma participação maior na receita fiscal. Também fixa responsabilidades maiores para os estados e municípios no financiamento educacional. Com isso, estados e municípios, que têm mais de 83% de responsabilidade no financiamento da Educação Básica, dependem predominantemente de seus recursos para atuar na redução das desigualdades.

Mesmo mecanismos redistributivos alicerçados pela União, como foi o FUNDEF e como é o FUNDEB, são pouco eficazes na redução das desigualdades expressas na

capacidade de financiamento das matrículas entre as diferentes regiões.

No Chile, onde a descentralização da oferta de educação convive com um sistema de financiamento predominantemente dependente do governo nacional, são maiores e mais evidentes as possibilidades de redução das desigualdades do financiamento educacional entre as diferentes regiões. Contribui para isso, o fato do governo nacional concentrar boa parte da receita fiscal, permitindo-lhe fazer uma interessante diferenciação da subvenção das matrículas, em benefício das regiões economicamente mais pobres.

Não podemos ignorar, no entanto, que parte das políticas dos governos chilenos do período democrático pós-1990 são determinadas pelo esforço de legitimação e superação das marcas deixadas pela ditadura militar na vida dos chilenos. Marcas que carregam consigo as receitas do liberalismo com as quais os governos dos socialistas e da democracia-cristã têm tido dificuldades de romper e, ao contrário, em alguns casos, têm dado seqüência, aperfeiçoando-as.

Independentemente dos elementos considerados acima, fica evidente que as pressões sociais sobre governos unitários asseguram melhores condições para a redução das desigualdades educacionais.

#### *Bibliografia*

- ABRUCIO, F. L. **Reforma política e federalismo. Desafios para a democratização brasileira.** In: VANNUCHI, P.; BENEVIDES, M. V.; KERCHÉ, F. (orgs). **Reforma Política e Cidadania.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 225-265.
- ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e políticas sociais.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais.* São Paulo, v.10, n 28, jun de 1995, p. 88-108.
- ARRETCHE, M. **Relações Federativas nas Políticas Sociais.** *Educação e Sociedade, Campinas, UNICAMP-CEDES,* v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- BAGIOLI G. R. **Estado y Proyecciones de las Rentas Municipales.** In: **Serie Estudios Municipales.** Santiago (CL): Corporación de Promoción Universitaria, Programa de Capacitación em Políticas Sociales, 1993, p. 225-262.
- CARVALHO, J. M. **Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento.** In: CARMAGNANI, M. (org.). **Federalismo latinoamericanos: México/Brasil/Argentina.** México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80.
- COX, C. **Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX.** In: COX, C. (org.). **Políticas educacionales en el cambio del siglo: la reforma del sistema escolar de Chile.** Santiago de Chile (CL), Editorial Universitaria, 2003, p. 19-113.
- CURY, C. R. J. **A educação e a primeira constituinte republicana.** In: Fávero, O. (org.). **A educação nas constituintes brasileiras (1823-1988).** Campinas, Editora Autores Associados, 1996.
- \_\_\_\_\_. **A educação como desafio na ordem jurídica.** In: LOPES, E. M. T.; FILHO, L. M. F.; VEIGA, C. G. (orgs.). **500 anos de educação no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 567-584.
- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. **La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile – 1974-1989.** Santiago(CL), CIDE, 1993.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. **Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90.** *Tempo Social, São Paulo, USP,* v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.
- LEAL, A. I.; CASTRO, G. W. **El proyecto educacional autoritário del régimen militar chileno.** *Pro-Posições, Campinas, UNICAMP-FE,* n. 6, p. 87-104, dez. 1991.
- MORAES, R. C. C. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: SENAC Editora, 2001.
- OLIVEIRA, F. **A crise da Federação: da oligarquia à globalização.** In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares;

SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-90.

RAMA, G. W. **Estrutura e movimentos sociais no desenvolvimento da educação popular.** In: RAMA, G. W. (org.). **Mudanças educacionais na América Latina: situações e condições.** Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1983. p. 13-84.

SOUZA, C. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização.** *Ciências & Saúde Coletiva.* São Paulo, 7 (3): 431-442, 2002.

II CONGRESSO NACIONAL E I ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS COMPARADOS EN EDUCACIÓN. 2007, Buenos Aires. Anais. Buenos Aires: AEC, 2007.

*Recebido em Maio de 2008*

*Aprovado em Junho de 2008*

# La Política de Financiamiento de la Educación Básica en Chile (1980 -2008): Consecuencias y Disyuntivas

*The Policy of Financing Elementary Education in Chile (1980-2008): Consequences and Disjunctive*

**Sebastián Donoso Díaz<sup>1</sup>**

*Resumen:*

El artículo analiza los elementos centrales de la política de financiamiento de la educación básica chilena impulsados desde la reforma neoliberal del año 1980 que cambió el sistema de financiamiento por uno de subsidio a la demanda. El texto revisa la situación del sistema, los principales resultados después de casi tres décadas de aplicación y la búsqueda de solución a los problemas de incremento de segmentación social y de la reproducción intergeneracional de las diferencias sociales, atribuibles por

algunos a los fallos de mercado y por otros fundamentalmente a problemas técnicos de fijación del valor del subsidio. El trabajo analiza las proyecciones del problema, que pese a las enmiendas, se cree no logra fusionar dos lógicas irreductibles que subyacen: la de Estado Subsidiario vigente actualmente, fuerte y dominante y las de Estado Solidario que no logra avanzar. Este debate estará presente en un horizonte próximo e implicará un punto de inflexión importante para decidir cómo solucionar los problemas que ha generado.

*Palabras clave:* Desigualdades educacionais; Estados Unitários; Estados Federais; Políticas educacionais; Financiamento da educação.

*Abstract:*

The article analyzes the central elements of the political funding of basic education Chilean driven from the neo-liberal reform of 1980 that changed the system of funding by one of subsidy demand. The text reviews the status of the system, the main results after nearly three decades of implementation and finding solutions to the problems of increasing social segmentation and the intergenerational reproduction of social differences, attributed by some to market failures and otherwise

mainly to technical problems of fixing the value of the grant. The paper analyzes projections of the problem, that despite the amendments, it believes fails to merge two irreducible underlying logic: the State of Subsidiary currently in force, strong and dominant and the State of solidarity that fails to make progress. This debate will be present in a near horizon and comprise an important turning point in deciding how to solve the problems it has generated.

*Keywords:* Funding for education; basic education; education allowance; State Subsidiary; New design of State.

<sup>1</sup> Doctor en Educación, Académico del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional de la Universidad de Talca, Chile. sdonoso@utalca.cl. Este trabajo es parte del Proyecto PSD – 60, financiado por el fondo CONICYT – PBCT, Chile.

## 1. Presentación.

El artículo analiza la evolución que ha seguido la política de financiamiento de la educación básica (primaria) en Chile prácticamente en las últimas tres décadas, en razón que ha experimentado cambios relevantes en su orientación y magnitud. La exposición se estructura en referencia a cuatro temáticas centrales: Primero, una breve síntesis de los principales cambios experimentados en el sistema escolar básico en los años en estudio. Segundo, análisis de los principios y mecanismos de aplicación de la actual política de financiamiento de la educación básica en Chile, la que fue instalada a comienzos de la década de los años 80 y que con adecuaciones ha seguido operando a la fecha bajo el mismo racional que fue ideada. Tercero, identificación de algunas consecuencias derivadas de esta política y las eventuales correcciones de corto plazo diseñadas dentro del paradigma dominante; para finalmente, en cuarto lugar, exponer ciertas disyuntivas de la política de financiamiento en el escenario más probable que se avecina para la educación chilena.

Algunos considerando que sustenta la visión asumida en el trabajo dicen relación, en primer lugar, con el hecho que la política de financiamiento de la educación es constitutiva sino tributaria de la política educacional, por ende, analizarles como fenómenos desvinculados implica una visión tecnocrática que asume que los principios y mecanismos de financiamiento son neutrales, algo que se contradice en sí misma, ya que una política busca dar orientaciones y señales para direccionar los resultados que se busca alcanzar. Consistente con ello, una política en este ámbito se orienta a determinados objetivos, en razón de lo cual es indispensable establecer sus directrices para evaluar su pertinencia y luego, el grado de éxito alcanzado. Finalmente, la política de financiamiento de la educación básica o primaria, como parte de la política general de financiamiento de la educación, responde en su funcionalidad al todo, aunque posee objetivos particulares que la identifican.

## 2. Breve síntesis de los cambios experimentados entre los años 1980 al 2008

### 2.1. Caracterización del Sector de Educación Básica chileno.

En Chile, la gratuidad de la enseñanza primaria es uno de los pocos principios que desde inicios del siglo XX no ha sido puesto en duda. Desde su proclamación por el Estado en el año 1860, pasando por las leyes de instrucción primaria obligatoria de 1920 y 1925, la reforma de 1927 y los diversos intentos de masificación de la educación en la década del 40, hasta la reforma educacional de 1965 (que elevó de seis a ocho grados la educación básica), es una de los extraños casos consensuados de política pública en el país, sustentado en la contribución de la educación en la promoción del crecimiento y la equidad en la sociedad y a su asimilación como un bien público.

Consistente con lo señalado, el gasto público es y ha sido la principal fuente de financiamiento para la educación de la mayoría de la población, y pese a la incorporación del sector privado, se mantiene como la fuente más relevante de la enseñanza primaria (OCDE, 2005).

Pese a la deseabilidad de las políticas impulsadas en el país por fortalecer la educación primaria, Chile tardó más de 60 años en universalizar la educación básica para toda la población en edad escolar, y a la fecha (2008) aún resta una importante brecha de cobertura para universalizar la enseñanza secundaria (8%), proclamada obligatoria por el Estado a partir del año 2003.

Al año 2006 el sistema escolar chileno, desde el nivel preescolar al secundario, está conformado por algo más de 3,6 millones de estudiantes. Cifra que se encuentra estabilizada desde el año 2002 con variaciones menores que no superan los 70 mil alumnos sobre ese valor. Para la enseñanza primaria esta situación es algo diferente. El año 2001 representó su cifra mayor con 2,36 millones de alumnos, descendiendo a 2,14 millones en el 2007; de igual forma la representación de sus estudiantes en el total del sistema en esos años

se redujo del 66 al 60% (MINEDUC, 2007). El 87% de la matrícula es urbana, tendencia que ha aumentado irreversiblemente año en año.

### 2.2. Principales cambios en las Políticas de Financiamiento de la Educación.

La fractura de la democracia chilena del año 1973 implicó el rediseño de la sociedad en sus diversos ámbitos. El sector educación fue una de las áreas que más tardíamente se ajustó al modelo de economía de mercado de inspiración neoliberal impulsado en Chile desde el año 1976, ello ocurrió por el hecho que en el seno de la misma Dictadura cívico/militar existían indecisiones y disputas entre dos corrientes de acción diferentes: una ligada a la visión más tradicional del Estado en este campo, con un fuerte rol del sector público en la provisión de educación, y otra que propugnaba decididamente su apertura a la privatización, enfatizando entre otros aspectos la incorporación de proveedores privados de educación. Este debate se zanjó finalmente a mediados del año 80 (Directivas Presidenciales para la Educación, 1980), imponiéndose la perspectiva privatizadora, lo que derivó en cambios de gran relevancia en las políticas e instrumentos de financiamiento de la educación pública en todos sus niveles.

De esta forma el año 1980 es el último en el cual el Estado chileno financió con recursos públicos la oferta y la provisión directa de educación. Hasta esa fecha, más del 85% del total de la matrícula del sistema escolar asistía a establecimientos estatales cuyo financiamiento correspondía a la provisión total de los recursos por parte del Estado (oferta), sin que existiesen mecanismos relevantes asociados a la demanda efectiva de alumnos que cada establecimiento atendía.

La reforma al sistema de financiamiento aplicada a partir del año 1981 fue una de las transformaciones más eficaces impulsadas en el

sector educación en los últimos 40 años, por cuanto no solamente incidió en los criterios, orientaciones y mecanismos de financiamiento, sino que también tuvo y tiene aún impactos relevantes en lo pedagógico, de forma que se trató, finalmente, de una reforma educacional impulsada desde la política de financiamiento del sector<sup>2</sup>.

La nueva política de financiamiento público asume la demanda por educación como el criterio central en la asignación de los recursos. Se aplicó masivamente a partir del año 1981<sup>3</sup>, significando cambios en la arquitectura del sistema en tres aspectos claves y ciertamente, en un escenario de fuertes restricciones democráticas que impedía cualquier expresión opositora a estas propuestas, sino a un riesgo muy alto para las personas, en caso contrario habrían resultado muy difíciles de aplicar y menos con esos plazos. Los aspectos claves son: primero, los establecimientos escolares – que en su totalidad pertenecían al Estado nacional - fueron transferidos a los gobiernos locales (municipios). El segundo, es que de igual forma los docentes y personal no docente fueron transferidos a los gobiernos locales, perdiendo un conjunto relevante de beneficios económicos y de carrera profesional que incluso a la fecha aún no recuperan del todo, pese a los reconocidos esfuerzos desplegados por los gobiernos democráticos (ROJAS, 1998). El tercer componente clave es que se estimuló y facilitó la libre entrada/salida de proveedores privados de educación, mediante los nuevos instrumentos financieros de operación.

El nuevo sistema de financiamiento opera desde entonces con un subsidio que se entrega al propietario del establecimiento escolar, sea este el municipio o un empresario privado, el que es calculado a partir del promedio asistencia diaria/estudiante mes que se traduce

<sup>2</sup>Se enfatiza esta condición pues al revisarse las reformas políticas de la educación chilena, no siempre es consignada como tal. Sin embargo, precisamente su existencia inadvertida como “reforma expresa” es la que facilitó su expansión a todas las áreas del proceso educativo.

<sup>3</sup>Si bien el proceso se completa el año 1987, más de la mitad de los establecimientos escolares son traspasados ese año a este nuevo sistema de financiamiento, y de paso todo el sistema universitario público también a una nueva modalidad.

a un valor a recibir. Si bien el sistema tiene otros instrumentos de financiamiento, el subsidio por estudiante sigue siendo el mecanismo central.

### 3. La Política de Financiamiento de la Educación Básica vigente desde el año 1981

#### 3.1. Los objetivos políticos del nuevo modelo de financiamiento.

La necesidad de sincronizar el funcionamiento del sector educación con la economía de mercado fue el principio político clave que impulsó el cambio del modelo de financiamiento del sistema educacional. Como tal, este proceso sustitutivo no respondió necesariamente a una discusión pública, ni a un diagnóstico que diera cuenta del fracaso del modelo de subsidio a la oferta. La literatura de la época muestra la carencia de estudios empíricos que fundamenten la decisión adoptada (JOFRÉ, 1988). Sus objetivos políticos más evidentes eran dos: consolidar el modelo privado de desarrollo económico, mediante la imposición de un sistema de subsidio basado en el racional privado, tanto para operadores públicos (municipales) como privados, y favorecer la descentralización de la gestión del Estado, traspasando a los gobiernos subnacionales atribuciones en este plano y a paralelamente reduciendo su impacto al fortalecer el accionar de los privados.

Además, la nueva arquitectura implantada buscaba fortalecer los objetivos propuestos mediante un mayor control del gasto público, derivado del sistema de asignación de los subsidios y también, mejorar el rendimiento de los estudiantes mediante el desarrollo y fortalecimiento de la competencia entre los establecimientos públicos y privados, pues supone que por esta vía aumentará la eficiencia, derivando en mejores resultados educacionales.

La complejidad de las tareas que se impulsan con los cambios de 1981 es alta, la que se eleva

ante el hecho que las autoridades del gobierno implantan la nueva política de financiamiento de la educación con una fuerte reducción del presupuesto público del sector que alcanzó al 24% real entre los años 1982 y 1989 (GONZÁLEZ, 2003, p. 610; SAPELLI, 2002, p. 285). Esta situación es crucial para comprender parte del deterioro de los resultados educacionales del país, incluso con impactos que persisten a la fecha, los que suelen subestimarse por los autores proclives a este enfoque, olvidando entre otros aspectos que el nuevo sistema de subsidio creó, entre otros motivos, severos problemas de financiamiento del sector municipal, al extremo que en 1986 tuvo que reajustarse el valor del subsidio en forma relevante para evitar su colapso del sistema (JOFRÉ, 1988).

#### 3.2. Los instrumentos de financiamiento<sup>4</sup>

Como fue señalado, el subsidio opera como criterio central para destinar los recursos a los establecimientos empleando para ello “el promedio de asistencia diaria a clases del estudiante” por trimestre/móvil (con un tope de 20 días mes). Esta resultante se asocia al valor mes del subsidio, dando la cifra resultante por estudiante, la cual es entregada por el Ministerio de Educación a los empresarios (públicos y privados). Este sistema de subsidio aplicado en Chile, denominado “vales o vouchers lump sum”, ha mostrado ser menos eficiente que otros mecanismo equivalentes (HOXBY, 2002).

En Chile, la educación primaria asigna por esta vía la mayor parte de los recursos a los empresarios públicos y privados. El subsidio de cada estudiante de educación básica regular (2008) tiene un precio base mes de US \$ 75. En el caso de los Municipios, éstos no pueden cobrar valores adicionales a los padres (salvo cifras menores que no suman los US \$ 10 al año por estudiante), no así los empresarios privados, que cumpliendo determinados procedimientos optan al sistema de “financiamiento compartido”, que

les permite incrementar sus ingresos en valores van entre los US \$ 5 a 15 por alumno mes<sup>5</sup>.

Porsuparte, el Ministerio entrega a los municipios recursos para manutención de infraestructura escolar, que suelen ser cifras menores. También el Ministerio interviene en algunos establecimientos públicos con programas directos (destinados a escuelas prioritarias o población focalizada –desertores, etc.) que implican asignación de recursos directos fundamentalmente en textos, materiales, horas de trabajo y asistencia técnica, más que recursos financieros frescos para el municipio. Este proceder se podría catalogar que opera con el racional de subsidio a la oferta y muestra que existen aún algunos instrumentos que confieren al sistema chileno aplicación de instrumentos mixtos, aunque al revisarse las cifras que están involucradas no cabe duda alguna que ello no es así, más del 62% de los gastos del Gobierno central son referidos a subvenciones y menos del 7% se asigna en programas directos (DIPRES, 2003).

El 92% de todas las transferencias que realiza el Ministerio al sector en estos ítems son referidas a la escolaridad (asistencia de alumnos), el restante porcentaje se asigna por compensación de ruralidad, desempeño difícil, internado y otra serie de ponderadores que son secundarios o terciarios respecto de los montos involucrados (DIPRES, 2004). De igual forma, hasta lo que va del año 2008 inclusive (mayo), existe prácticamente un valor de subsidio para la enseñanza primaria ya que el 93% del componente es fijo y el 7% es variable. Este punto es uno de los temas más complejos del debate, y si bien se supone que a partir del año 2008 se aplica un subsidio adicional (denominado subsidio preferencial, aplicado a la población escolar que vive en condiciones de pobreza) el reglamento de operación de este proceso no está aún en operación, por ende no está aún funcionando en régimen.

Una fuente de recursos destinados fundamentalmente a infraestructura y en menor medida a equipamiento proviene de fondos regionales (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), que son recursos aportados por el gobierno central

para que sean administrados por los gobiernos subnacionales. Su monto al año 2003 destinado a educación no superó el 6% del asignado a subvención. También cifras mucho menores los municipios destinan recursos financieros para gastos corrientes, fundamentalmente salarios y otros que en cifras totales no superan el 2,5% de los recursos destinados a subvención, pero que en algunos casos de municipios pequeños esta cifra es relevante.

Finalmente, en el caso chileno el aporte privado es de significación. Del 7,3% del PIB aportado a educación (2006), el 46% es de fondos privados, situación que se explica fundamentalmente por la educación superior, sin embargo la participación del gasto privado en todos los niveles es un fenómeno cierto que requiere un análisis más detallado, el que se realiza en la sección siguiente.

### 4. Resultados y Correcciones de la Política de Financiamiento de la Educación Básica.

#### 4.1. Análisis del modelo de subsidio y sus condicionantes

En su aplicación en Chile el sistema de financiamiento mediante subsidio ha tenido y a su vez ha generado muchos problemas. Algunos provienen de la forma cómo fue implantado, otros de su diseño y otros de los supuestos y considerandos que asume. Dependiendo de la naturaleza del problema, en el primer grupo se sitúan prioritariamente aquellos críticos que difieren radicalmente con la concepción política del tema, en la segunda perspectiva se encuentran los que comparte en modelo pero tienen ciertos reparos técnicos, mientras que en el tercer grupo se identifica a los que tiene reparos técnicos porque no comparten el modelo.

Las críticas a la legitimidad del modelo y su implantación se refieren tanto al origen viciado de su diseño y aplicación, ocurrido en pleno período dictatorial y sin posibilidades de participación social. Concomitantemente, aluden al afán privatizador de todas las medidas propuestas, incluyendo la descentralización

<sup>4</sup>Se usa como base comparativa el año 2003 dado que se dispone de la mayor cantidad de datos para ello.

<sup>5</sup>US \$ 1= \$ 480 pesos chileno (mayo 2008).

de la gestión del Ministerio de Educación y el traspaso de establecimientos y docentes a dependencias de los gobiernos locales.

El segundo grupo, a saber, quienes tienen diferencias en materia técnica comparten los fundamentos y principios operativos del subsidio y sus mecanismos de aplicación. Los puntos en desacuerdo residen básicamente en que establecer un sistema de subsidio de precio único con pago similar para todos (como es el caso chileno), subsidia más a quien tiene mayor capital humano inicial, es decir genera un efecto perverso que favorece a los que tienen costos formativos menores, perjudicando por esta vía a los más pobres (SAPELLI, 2002, p. 287).

Este es quizás uno de los principales problemas de corto plazo que generó la aplicación de esta política de financiamiento, lo que derivó finalmente en un problema de mediano y largo plazo socialmente difícil de solucionar: el reforzamiento de un sistema educacional altamente segmentado en lo social y educacional, con importantes diferenciales de calidad. Cuesta entender prácticamente se haya tardado 27 años (comienza a regir el 2008) en generar un valor de subsidio diferente para un segmento de la población escolar más pobre, ya que había sido denunciado por autores de todas las corrientes de opinión como un tema capital que debía repararse. La actual ley de subsidio preferencial, otorga un 30% adicional de recursos por estudiante (US \$ 38) perteneciente al segmento más pobre, además de asignar ingresos complementarios a los establecimientos que tienen al menos el 15% de población perteneciente a los segmentos sociales más pobres. De esta forma el sistema hoy debería tener dos niveles el valor regular y el preferencial. Según los partidarios del modelo el tema “precio” era finalmente el que desvirtuaba el sistema de subsidio y fue el que generó la estratificación señalada. Es decir, con precios ajustados al costo de la formación por nivel

socioeconómico ese problema no debió haberse generado. Para los más críticos se trató de una consecuencia inevitable del sistema de mercado y que los subsidios diferenciados corrigen sólo parcialmente esta situación.

En otra materia, los partidarios del modelo sostienen que la existencia de subsidios a la oferta, esto es, algunos programas que aportan recursos preferentemente a los establecimientos municipales, se transforma en un impuesto “al traslado de los estudiantes a los establecimientos privados”, pues castiga a quienes se cambian del sector municipal al privado. Los hechos han demostrado que este fenómeno no sigue “la crítica señalada”, por el contrario, la revisión de la evolución de la matrícula de estudiantes por tipo de establecimiento escolar (municipal / particular subvencionado) da cuenta de cambios de magnitud ocurridos entre los años 1980 y 2007. En síntesis, el sector municipal tenía el año 1980 el 80% de matrícula de niños y pasa a tener el 50% el 2007, proceso que ha sido gradual y permanente, compartiendo la matrícula actualmente en igual proporción ambos sectores. Para el caso específico de la enseñanza básica pública<sup>6</sup>, la situación cambia en parte, ya que el sector municipal agrupa al 53% de la matrícula, ante el 47% del subvencionado (MINEDUC, 2008).

El tema expuesto evidencia algunos de los problemas derivados de la implantación del modelo. Como fue señalado, la segmentación del sector educación en varios cuasimercados (ALMONACID y otros, 2008) que se transforman en segmentos con escasa interacción en vez de mercados dinámicos. Una muestra de lo señalado es que la educación rural, que en el caso chileno concentra a los grupos sociales de menores ingresos es atendida en un 85% por los establecimientos municipales, teniendo los privados una presencia exigua. Este modelo de financiamiento produce un sistema de señales

que no es funcional a la realidad rural. El supuesto esencial que sustenta el modelo, a saber: “*el financiamiento sigue a la calidad*”, no es válido universalmente y requiere de un sinnúmero de condiciones que no se cumple, aún tras las tres décadas de aplicación. El modelo presume que a mayor asistencia de los estudiantes a clases se genera más aprendizaje y por ende mayor calidad. Sin embargo su aplicación omite una serie de considerandos claves para comprender los resultados alcanzados en Chile en este período de tiempo que distan de lo “esperado”: (i) las diferencias de capital humano inicial de la población escolar; (ii) los recursos asociados a la producción de una educación de calidad según las diversas dotaciones de capital; (iii) acceso y capacidad de comprensión de la información necesaria para adoptar las decisiones de parte de las familias (simetría de información); (iv) oferta territorial uniforme de educación de calidad; y (v) mecanismos técnicos adecuados para implantar y controlar el sistema de asignación de recursos (DONOSO y SCHMAL, 2008).

#### **4.2. La segmentación confirmada: análisis del gasto en educación por estrato de ingresos de las familias**

La complejidad que reviste la segmentación se registra de manera más explícita al revisar los antecedentes del gasto en educación que realizan las familias según el estrato socioeconómico al que pertenecen. La segmentación social es un tema sustantivo del diseño e implementación de las políticas públicas, la respectiva, si bien no es exigible al sistema educativo que por sí mismo resuelva las profundas desigualdades presentes, es legítimo reclamarle que sea capaz de reducirlas significativamente en cada generación. La velocidad de este proceso se entiende directamente relacionado con la calidad de los servicios educacionales que la sociedad es capaz de proporcionar, esta materia es la que está en duda y reclama una revisión de la estrategia que como país se ha implementado en el sector educación, pues las diferencias iniciales no han podido – en los hechos – reducirse.

Las cifras de gastos confirman que en promedio se gasta en un alumno del quintil más rico casi el triple que en uno del quintil más bajo. Esta brecha está presente en todos los niveles educativos. El gasto por alumno del quintil de mayores ingresos es 16 veces superior al de menores recursos, distancia que se compensa parcialmente debido a la focalización del gasto público (DONOSO y HAWES, 2002, p.36; MARCEL y TOKMAN, 2005, p. 43).

En razón de lo expuesto no debiera extrañar que los resultados en logros de aprendizaje medidos en las pruebas nacionales (SIMCE) del sistema educacional chileno no suban y permanezcan estancados por casi una década - de 1999 a 2007- (MINEDUC, 2008), pues se entiende que el costo de educar a la población más pobre es muy superior y el sistema de subsidio vigente hasta el año 2007 no consideraba ese componente, y pese a que el gasto público por alumno del quintil más pobre duplica al del quintil más rico, es claramente insuficiente para poder compensar tales diferencias.

En teoría el sistema vigente en Chile garantiza a toda la población escolar el acceso a una educación de calidad, aún cuando las familias no dispongan de los recursos financieros. Esto se logra merced al financiamiento público que complementa los aportes que las familias estén dispuestas a incurrir (financiamiento privado). Por otra parte, en teoría también el sistema imperante garantiza la libre elección del establecimiento por las familias, posibilitando el desarrollo de un mercado competitivo que induciría a incrementar la calidad de la educación y la equidad en la población. Sin embargo los hechos contradicen el fondo de estas concepciones, no se ve razón alguna para que los resultados de la educación pública fueran superiores, y la evidencia es suficientemente fuerte para sustentar que el mercado no ha regulado por la vía de la demanda los principales fallos.

#### **4.3. Eficiencia interna y externa del sistema educativo: Evidencias y debate**

Como fue señalado anteriormente, en los 28 años de implantación del sistema de financiamiento

<sup>6</sup>Se asume por educación pública aquella que es financiada en grado relevante por el Estado, en el caso chileno considera tanto los establecimientos de dependencia pública municipal, como los particulares que se acogen a esta normativa.

por subsidio a la demanda se ha producido en Chile un traspaso de parte de los estudiantes de los establecimientos municipales hacia particular subvencionado. Para algunos esto es fruto de la mayor calidad de los establecimientos particulares, para otros es parte de la segmentación social que deriva en que los menos pobres van abandonando el sistema de educación municipal.

Los resultados de eficiencia interna del sistema educativo registrados a partir del año 1995 y hasta el 2006 (en que hay cifras comparativas) se desplazaron positivamente. La cobertura de la educación básica subió del 92 al 99%, la tasa de deserción en básica se redujo del 4 al 1.7%, de igual forma, la tasa de alumnos aprobados en enseñanza básica subió del 92,3 a 96% (MINEDUC: 2007). Sin embargo, el impacto de los resultados reseñados sobre los aprendizajes de los alumnos en el sistema escolar no tiene la progresión esperada respecto de los insumos incorporados, incluyendo los fuertes aportes financieros públicos. Una cifra es elocuente, desde el año 1999 hasta el 2007 (MINEDUC, 2008) incluido, los rendimientos medidos en las Pruebas SIMCE son equivalentes o similares lo que implica que están estancados:

La evidencia aportada por la comparación de los resultados SIMCE a lo largo de los 90 puede ser resumida en cuatro constataciones. Primero, que hay una tendencia consistente aunque leve, de incremento en los promedios nacionales en la primera mitad de la década, reduciendo así levemente las diferencias de logros entre establecimientos municipales y particulares pagados. Esta se estancó de 1996 a 2002 y la diferencia aumentó. Segundo, que la distribución social de los aprendizajes exhibe una distribución altamente estratificada e inequitativa, similar a la de 1990. Tercero, que las mejoras en rendimiento son mayores que las del promedio en el caso de las escuelas básicas que han sido objeto de programas focalizados como el P-900 o el Programa rural, lo que ha significado disminución de las brechas de rendimiento entre este alumnado –el más pobre– y el resto del país. Por último, que las diferencias de logros en el aprendizaje entre las distintas dependencias del sistema subvencionado (Municipal y Particular) son mínimas y no siempre favorables a la educación privada, cuando se comparan grupos socioeconómicos

homogéneos (OCDE, 2004, p. 39-40).

El informe de la OCDE permite formarse un panorama cierto del problema. La educación chilena avanzó lentamente hasta finalmente estancarse, siendo más relevante que el factor dependencia del establecimiento (si es público o privado) el factor socioeconómico de la familia, lo que confirma que la sociedad chilena es la segunda más desigual de América Latina tras Brasil, y es una de las más desiguales del mundo (PNUD, 2003). En consecuencia el principal factor explicativo en los resultados escolares son los antecedentes socioeconómicos, variable que ha sido y sigue siendo dominante al extremo que relega otras – como dependencia – con aportes marginales (DONOSO y HAWES, 2002). Adicionalmente esta relación evidencia que la educación tiene un papel limitado en la reducción de la equidad y desigualdad. Lo que refuerza ante el hecho que la detención de los resultados responde también al aumento de la brecha de inequidad en la distribución del ingreso en Chile, que aunque ha implicado reducción de la pobreza las brechas con los de mayores ingresos se incrementan (MIDEPLAN - MINEDUC, 2004).

Los resultados escolares de las pruebas internacionales TIMMS (2003) y PISA del 2006, muestran a Chile muy relegado ante los países más desarrollados, ratificando con ello dos hipótesis. La primera que los logros de Chile son insatisfactorios en toda estructura comparativa, es decir también los establecimientos escolares de elite social y económica del país no alcanzan logros comparables a los de sus pares de otras latitudes. Ello implica que el problema en Chile tiene una dimensión estructural importante y, que los establecimientos particulares, comparados con sus pares están significativamente más atrás. De forma que privatizar la educación no es un camino a seguir, más aún si sus precios promedio (valor colegiatura) triplican el valor de la subvención básica, no siendo sus resultados acordes a este diferencial de inversión. La segunda hipótesis es que en las pruebas internacionales los países con mayor desigualdad social reproducen en parte importante su mayor desigualdad educativa.

El 'aceptado' estancamiento de los resultados en materia de aprendizaje se ha transformado en el eje de un problema mayor cuya resolución podría precipitar una nueva reforma educativa, proceso que podría ser visto como contrarreforma, según se le defina. Por un lado los resultados actuales son explicados sólidamente por la lógica de la causalidad estructural, la cual posterga toda opción de mejoría substantiva de los logros educacionales a un cuadro muy diferente del actual en materia de relaciones sociales del país. Por otro lado, quienes comparten los postulados del sistema de vales o vouchers sostiene que se trata de un tema de eficiencia y de gestión del uso de los recursos más que de diferencias sociales irremontables para el sistema educacional. Sin embargo la explicación tiene otros acentos, algunos autores – Aedo (1988); Aedo y Larrañaga (1995) – señalaban que los establecimientos particulares con subsidio tenían mejores resultados que los establecimientos municipales. Posteriormente Mizala y Romaguera (2003, 2004), controlando los resultados por el capital humano inicial, indican que no habrían diferencias significativas en los resultados; a esta línea también se suma Tokman A. (2001). Un grupo de autores, Sapelli y Vial (2002), Gallego (2002), encuentran que hay diferencias y que debidamente controladas por capital humano son favorables a los establecimientos privados subvencionados. Por otra parte Donoso y Hawes (2002), señalan que el factor clave es el capital social y económico familiar, y Hsieh y Urquiola (2002), amplían esta explicación señalando que los resultados se producen por el traslado de los menos pobres a los establecimientos particulares con subvención del Estado

Adicionalmente, es importante comprender que el mejoramiento de los indicadores de eficiencia interna no implica necesariamente un incremento de la calidad de los aprendizajes, como de hecho se puede deducir de los registros de las pruebas nacionales e internacionales para la presente década. Ello ha dado origen a un nuevo proceso de exclusión social, que cambia los parámetros anteriores establecidos del acceso o no acceso

a la educación o del haber completado o no determinados ciclos o niveles. El nuevo proceso de exclusión implica logros formales equivalentes pero diferenciales de calidad muy desiguales, esto se traduce en que existen segmentos de mala calidad de la educación, asociados también precarias condiciones de vida, que generan un círculo de mala calidad.

Estas nuevas formas de exclusión social reproducen la desigualdad intergeneracional sólo que el punto inicial de educación formal es más alto, pero los resultados son los mismos. Los estudiantes que se inician en los círculos de mala calidad de educación primaria, lo continúan en la educación secundaria y finalmente, muchos de ellos acceden a la educación superior de mala calidad. Por ende, no logran dar el salto generacional que la educación promete en su lectura más optimista del Capital Humano. Lo inverso también se confirma, los resultados educacionales corroboran que los con mejor dotación inicial de capital social y cultural alcanzan mejores resultados y por esta vía se mantienen las diferencias sociales, reproduciéndose y perpetuándose la desigualdad, sólo que con nuevos rostros y nuevas dinámicas, pero con un credencialismo formal superior aunque en los hechos estas "credenciales" tienen menos valor.

## 5. Disyuntivas para una política sustentable de financiamiento de la educación chilena

El análisis final parte de la premisa que los problemas de corto plazo serán resueltos tanto por la nueva Ley de Subvención Preferencial, como también por las incrementos basales de los valores de los diversos tipos de subsidio. En segunda instancia, la política de financiamiento es de carácter macro, de forma que considera a todos los niveles del sistema, aunque debe tener acentos propios para cada uno.

Por lo tanto las disyuntivas respecto de la sustentabilidad de una política de financiamiento de la educación pública chilena, dicen relación con cómo abordar los problemas de mediano



y largo plazo que se generan como también que se arrastran históricamente producto de lo obrado. Un considerando esencial a tener en cuenta en este proceso, es que el sustrato social sobre el cual funciona el sistema educacional es una sociedad altamente desigual, tratándose de una desigualdad severa que conlleva una profunda injusticia (RAWLS, 1986). Por lo cual las respuestas que se generan se insertan en un escenario con cierto nivel de inestabilidad sino impaciencia de los actores más postergados.

El problema estratégico clave del sistema es su alta segmentación social y económica que se traduce en diferenciales de calidad que no alcanzan a ser corregidos por la escuela, ratificándose y reproduciéndose las diferencias intergeneracionales.

El sistema educacional y fundamentalmente el sistema de financiamiento debería entrar en crisis<sup>7</sup> en un plazo próximo. Este proceso no estará referido un factor puntual sino al diseño político del sistema educacional en razón que algunas de sus funciones políticas claves en materia de fomento de la cohesión y de legitimación del orden social se encuentran severamente comprometidas debido a los grandes problemas que enfrenta la sociedad chilena evidenciados: fuerte reproducción de la desigualdad intergeneracional e incubación de nuevas formas de exclusión social que operan con formatos diferentes a los usualmente conocidos.

Esta crisis será de carácter estratégico, entre otros motivos porque durante casi dos décadas los gobiernos democráticos han buscado compatibilizar dos racionales asentados en fundamentos y criterios de operación que han mostrado su contradicción: Estado subsidiario versus Estado solidario, los cuales tras un largo proceso político seguido en el período de retorno a la democracia, que se buscó ex profeso extremar sus semejanzas y minimizar las diferencias entre ambas perspectivas, los

resultados no muestran avances, ni con mayor incremento de recursos financieros ni con reforma del currículo. El camino a seguir – manteniendo este proceder – parece cada vez más estrecho y difuso, e incluso próximo a agotarse, requiriendo para la búsqueda de solución, analizar nuevos diseños políticos para el sistema educacional chileno, al amparo posiblemente de la discusión de un nuevo rol del Estado.

El período de tiempo en análisis implicó sustentar la provisión de una educación de calidad, inclusiva de la equidad, que generara condiciones ciertas en la población, habilidades, competencias, capacidades y destrezas que les facultaran para reducir en términos significativos las brechas intergeneracionales y la exclusión social, aspectos puestos en entredicho al tenor de los problemas y conflictos que muestra la sociedad chilena en esta materia.

En función de lo expuesto, la relevancia de la experienciachilena para la región latinoamericana reside en las lecciones que puedan derivarse de un caso que ha manifestado por casi tres décadas, la búsqueda de una fuerte coherencia entre las políticas económicas de mercado y las políticas sociales que han buscado – casi en los últimos veinte años – reducir sus fallos, impulsado a las políticas educacionales a desempeñar un rol instrumental clave en este aspecto. Esta misión no es menor si se entiende como lo señala NEF (1999/2000) que los sucesos de los años 70 y 80 son partícipes de la contrarrevolución neoliberal, fenómeno que no fue propio solamente del ámbito chileno.

La generación de una *Política de Estado en Educación* es consistente con el diagnóstico precedente. Sin embargo, esa propuesta implica un Estado políticamente activo como regulador y organizador del sistema educacional en todo su sentido, y que detente las atribuciones para cumplir su tarea. Ello es un contrasentido en un

esquema de Mercado o un modelo de Estado Subsidiario, en consecuencia en alguna medida se exige algo que está fuera del racional que no se quiere o puede cambiar.

El Estado ha manifestado un compromiso medido en los hechos con una educación de calidad. La sociedad en forma mayoritaria reclama para el sector educación “otro Estado”. Si embargo en la demanda de una educación de calidad no está del todo asentada en la sociedad civil, en términos de un canal unívoco de expresión y acción al respecto. Tampoco está plenamente enraizada en los gremios docentes –donde se mezcla con reivindicaciones salariales– ni en los de estudiantes y padres, que carecen de la competencia para traducirlos de demandas sentidas a requerimientos técnicos. Ello es funcional a una visión tecnocrática de la

política, sin embargo, la esperanza de mejoría se confronta con una visión de mercado que no puede destruirse a si mismo para solucionar sus graves problemas. La posibilidad de generar consensos es compleja, la educación es un campo de fuertes intereses ideológicos, también de clase y por ende de poder.

El Estado chileno tiene una baja cuota de poder en este escenario. Su legitimación está cada vez puesta más en duda en términos de ofrecer respuesta eficiente a las necesidades y garantizar a los ciudadanos un sistema educativo de calidad: algo que en la actualidad es ampliamente demandado por la sociedad e insatisfactoriamente cumplido en la educación pública, fenómeno que en el formato de mercado parece irresoluble, salvo que opte – al menos inicialmente – por su auto destrucción.

#### Bibliografía

- AEDO, C. y LARRAÑAGA, O. **Educación privada versus educación pública en Chile: calidad y sesgo de selección.** Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile, 1995.
- AEDO, C. **Diferencias sobre escuelas y rendimiento estudiantil en Chile.** En: **La organización marca la diferencia: Educación y salud en América Latina.** Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile, 1998.
- ALMONACID, C., LUZÓN, A. y M. TORRES, M. **Cuasi mercado educacional en Chile: el discurso de los tomadores de decisión.** Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 16 (8). Recuperado [mayo de 2008] de <http://epaa.asu.edu/epaa/v16n8/>
- BRUNNER, J.J. y G. ELACQUA. **Capital Humano en Chile.** Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile, 2003.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. **Informe Final.** Diciembre de 2006, Santiago de Chile. [www.presidencia.cl](http://www.presidencia.cl) (consultado diciembre de 2006).
- DIPRES. **Presupuesto del Ministerio de Educación.** Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, Santiago de Chile, 2003.
- DIPPRES. **Ejecución Presupuestaria Ministerio de Educación.** Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, Santiago de Chile, 2004.
- DIRECTIVAS PRESIDENCIALES PARA LA EDUCACIÓN. Presidencia de la República, Chile, 1980.
- DONOSO, S., y HAWES, G. **Eficiencia escolar y diferencias socioeconómicas: a propósito de los resultados de las pruebas de medición de la Calidad de la Educación en Chile.** Educação e Pesquisa v. 28, Nº 2. Pp. 25-40, 2002.
- DONOSO, s. y SCHMAL, R. **Introducción a la Economía de la Educación. Nociones Fundamentales.** Universidad de Talca, Talca, 2008.
- GALLEGO, F. **Competencia y resultados educativos: Teoría y evidencia para Chile.** En: **Cuadernos de Economía**, Nº 118, pp. 309 -52, 2002.
- GONZÁLEZ, P. **Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno.** En: COX, C. (Editor). **Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile.**

<sup>7</sup>Se entiende crisis como la presencia de dificultades severas que comprometen estratégicamente la existencia del objeto en análisis en los términos actuales cuyo desenlace puede significar su estancamiento como también su progreso.

Editorial Universitaria, Santiago. Op. cit. Pp. 597 – 660, 2003.

HSEIH, CH, Y M. URQUIOLA. **When school competes, how they compete? An assessment of Chile's nation wide school voucher program.** World Bank's development group, Washington, 2002.

HOXBY, C. **Ideal Voucher.** University of Chicago Press, 2002.

JOFRÉ, G. **Subvenciones en Educación.** Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile. Nº 32, Pp. 31 -55, 1988.

MARCEL, M, y TOKMAN, C. **¿Cómo se financia la Educación en Chile?** Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Serie Estudios de Finanzas Públicas, Santiago de Chile, 2005. MIDEPLAN-MINEDUC. **Educación y Pobreza.** Resultados de la encuesta Casen 2003. www.mideplan.cl/casen (consultada, octubre 27 de 2004).

MINEDUC. **Anuario Estadístico 2005.** Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 2006.

MINEDUC. **Anuario Estadístico 2006.** Ministerio de Educación, Santiago Chile, 2007.

MINEDUC. **Resultados de las Pruebas simce 2007.** Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 2008.

MIZALA, A. y ROMAGUERA, P. **Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile.** En: COX, C. **(Ed) Políticas Educativas en el Cambio.** Op. Cit. Pp. 519 -568, 2003.

MIZALA, A. y ROMAGUERA, P. **El Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño docente (SNED) en Chile.** En: BID – PREAL. **Maestros en América Latina: nuevas perspectivas sobre su formación y desempeño.** Santiago, Chile, Pp.389-407, 2004.

NEF, J. **El Concepto de Estado Subsidiario y la Educación como Bien de Mercado: Un Bosquejo de Análisis Político.** Revista Enfoques Educativos. Vol.2 Nº, Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 1999-2000.

OCDE. Chile. **Revisión de las políticas Nacionales de Educación.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo. París y Ministerio de Educación, Chile, 2004.

PNUD. **Desarrollo Humano en Chile 2002.** Programa de las Naciones Unidas, 2003.

RAWLS, J. **Justicia como Equidad.** Editorial Universitaria Tecnos, Madrid, 1986.

ROJAS, P. **Remuneraciones de los Profesores en Chile.** Estudios Públicos Nº 71, Centro de estudios Públicos, Santiago, Chile, 1998. Pp.122 -175.

SAPPELLI, C. **Introducción: La Economía de la Educación y el Sistema Educativo Chileno.** Cuadernos de Economía, Nº 118, 2002, Pp. 281 -296.

SAPPELLI, C. y VIAL, B. **The performance of private and public schools in the Chilean voucher system.** Cuadernos de Economía, 2002, Nº 118, pp. 423 -52.

TOKMAN, A. **Is private education better? Evidence from Chile.** Banco Central de Chile, 2001.

## Las Paradojas de la Autonomía Escolar en los '90: Escenas Sobre el Desarrollo de Una Política en Argentina<sup>1</sup>

*The Paradox of School Autonomy in 90'S:  
Scenes About the Development of Argentinean Politics*

**Fernanda Saforcada<sup>2</sup>**

*Resumen:*

Este trabajo analiza las propuestas de autonomía escolar impulsadas por los organismos internacionales en los '90, así como una iniciativa argentina desarrollada en el marco de la reforma educativa del gobierno menemista, intentando reconstruir la concepción de autonomía que sustentaron estas políticas, el rol que le asignaban al Estado y cómo eran pensadas las instituciones y sus docentes. Asimismo, se analiza la forma que asumió la implementación de esta política en Argentina respecto de las dinámicas que generó tanto en el vínculo entre el gobierno central, las jurisdicciones y las instituciones, como al interior de las escuelas.

*Palabras clave:* Política educativa; Autonomía escolar; Estado.

*Abstract:*

This work analyzes the proposals of school autonomy impelled by the international organisms in '90, as well as an Argentine initiative developed in the frame of the educational reform of the Menem's government, trying to reconstruct the conception of autonomy that sustained these politics, the roll that they were assigning to the State and how the institutions and his teachers were thought. Also, the study analyzes the form that were implemented these politics in Argentina with regard to the dynamics that generated a vinculum between the central government, the jurisdictions and the institutions, as to the interior of the schools.

*Key-words:* Education Politics; School Autonomy; State.

*Recebido em Maio de 2008  
Aprovado em Junho de 2008*

<sup>1</sup>Una versión inicial deste trabajo fue presentada en el XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, noviembre de 2007, Porto Alegre/RS.

<sup>2</sup>Licenciada en Ciencias de la Educación en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Becaria doctoral de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la misma Universidad, en el Proyecto de Investigación de la Secretaría de Ciencias y Técnica, programación científica 2004-2007: "Las políticas de municipalización y autonomía escolar: Regulación estatal, actores y procesos en el caso argentino". Docente en la Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. [fsaforcada@yahoo.com.ar](mailto:fsaforcada@yahoo.com.ar).

## 1. Introducción

A lo largo de la década de los 90, varios organismos internacionales – como el Banco Mundial, la OEI, el PPE/UNESCO, el BID y la CEPAL – impulsaron diversos modelos de autonomía escolar, en un contexto de desarrollo de políticas de ajuste y de reforma del Estado caracterizados, entre otras cosas, por la descentralización y privatización de los servicios sociales. Asimismo, en muchos países latinoamericanos se llevaron adelante una variedad de políticas de autonomía escolar en el seno de procesos más amplios de reforma educativa.

En el caso argentino, el Estado nacional implementó el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI. Este programa, que se proponía “innovar la organización y gestión escolar” trabajando con los supervisores, los directores y los maestros de las instituciones, ocupó un lugar central en el marco de la llamada “transformación educativa”.

Estas orientaciones de política en general presentaron contradicciones sustantivas – al menos en lo formal – entre sus objetivos de participación, autonomía e innovación, y sus diseños y modalidades de implementación, caracterizados por una dinámica *top-down* y por discursos fuertemente prescriptivos sustentados en una racionalidad política tecnocrática.

Este trabajo tiene por finalidad presentar algunos avances y primeras conclusiones de un proyecto de investigación en curso<sup>3</sup>, que estudia esta política implementada en Argentina durante los '90 – el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI –, en el marco de la reforma educativa llevada adelante durante el gobierno del presidente Menem. La investigación analiza esta política nacional en cuatro planos o ámbitos de desarrollo del programa. Por un lado, el ámbito nacional, tanto en sus espacios de decisión política dentro

del Ministerio de Educación como en lo que refiere al equipo técnico a cargo de la implementación del programa. Por otro lado, el vínculo del ámbito nacional con el internacional y las relaciones con las orientaciones de política definidas e impulsadas desde los organismos internacionales. En tercer término, el ámbito provincial y la forma en que se vincularon el Estado Nacional y las distintas jurisdicciones. Por último, el ámbito institucional, es decir, los modos que asumió la implementación del programa en las escuelas.

## 2. La reforma educativa en Argentina: transferencia y centralización

En Argentina, en la década de los '90 se llevó adelante un proceso de reforma educativa que, al igual que en numerosos países de la región, modificó el sistema escolar profundamente.

Este proceso, impulsado por el gobierno menemista, fue parte a su vez de un proceso más amplio de reforma del Estado y de ajuste estructural en el marco del programa neoliberal encarnado en el Consenso de Washington con sus mandatos de liberalización, desregulación y privatización. Sus efectos en Argentina como en la región, son conocidos por todos: un aumento brutal de la pobreza y una acelerada polarización social que alcanzó niveles inéditos para este país (AUYERO, 2001; ARONSKIND, 2001; NEFFA, 1998; SIDICARO, 2001).

La reforma educativa se inició entre 1991 y 1992, con la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, por la cual se transfirieron todas las instituciones educativas que dependían del gobierno nacional a las provincias. Este proceso no comenzó en los '90. En los años 60 hubo intentos de descentralización que sólo se concretaron en unos pocos casos y durante la última dictadura militar argentina, acorde a los primeras acciones tendientes a “desmantelar el

Estado intervencionista”, se realizó un traspaso compulsivo de las instituciones correspondientes a la educación primaria dependientes de Nación, a las provincias (BRAVO, 1994).

En los 90, la descentralización significó que todas las instituciones de educación media y superior no universitaria nacionales pasaran a depender de las provincias. El discurso oficial sobre esta medida giraba en torno a la “verdadera federalización” del sistema educativo y a la necesidad de descentralizar para lograr una mayor eficiencia en el desarrollo de las políticas y en el uso de los recursos. Sin embargo, luego de la transferencia se sancionó la Ley Federal de Educación<sup>4</sup>, la que, conjuntamente con otros instrumentos normativos, permitió conformar una serie de dispositivos de centralización de las decisiones sustantivas de política educativa.

De este modo, el Ministerio Nacional pasó de ser un ministerio con un número significativo de instituciones a su cargo, a ser un ministerio sin escuelas pero con mecanismos potentes para direccionar la educación, como la atribución de sancionar los llamados “Contenidos Básicos Comunes”, obligatorios para todas las jurisdicciones; la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa; el establecimiento de un sistema de acreditación nacional de las instituciones – ahora provinciales – de formación docente; el desarrollo de una serie de proyectos que financiaban aquellas iniciativas que se ajustaban a los parámetros definidos centralmente, etc. (SÁBATO y TIRAMONTI, 1995).

Tal como sostiene Tiramonti, la descentralización educativa [permitió] “descargar” al centro político de la cotidianeidad de la gestión y de las exigencias financieras, dispersar el conflicto por la distribución presupuestaria entre los diferentes niveles del Estado y abocar todos los esfuerzos nacionales a la producción de políticas destinadas a direccionar el conjunto del sistema educativo (1997, p. 43).

El Estado nacional, de este modo, descentralizó la prestación del servicio y los problemas que conlleva, concentró el manejo de los recursos técnicos y financieros, y centralizó la toma de decisiones (SÁBATO y TIRAMONTI, 1995; FELDFEBER, 2000).

## 3. Reforma educativa e instituciones escolares: el mandato de una nueva escuela

En general, en el marco de las reformas educativas de las dos últimas décadas, se propagaron las iniciativas de política centradas en la escuela como unidad de análisis y de acción (BOLÍVAR, 2005). Argentina no fue la excepción: buena parte del discurso y de la acción de la reformase centró en las instituciones, planteándose la configuración de un sistema educativo federal definido desde una unidad escolar autónoma. Ya en el documento “Bases para la transformación de la educación nacional”, de abril de 1991 – es decir, en los inicios de la Reforma – se sostenía:

el proceso de descentralización constituye una estrategia favorable para el fortalecimiento institucional. (...) Surgirá, de esta manera, una verdadera unidad de gestión educativa, más autosuficiente que la escuela actual para el cumplimiento de sus objetivos pedagógicos, y para el cumplimiento pleno de su función educativa (...). La jerarquización propuesta implica, así, un modelo de gestión que asigna a los diversos actores institucionales e individuales una mayor libertad para desarrollar sus propias iniciativas, sus propias experiencias y sus propias respuestas a los objetivos y necesidades educativas de la sociedad. (...) El camino elegido es el de convertir a cada institución escolar en una unidad de gestión óptima, generadora de su propia transformación (...) (Ministerio de Educación y Justicia, 1991).

En esta línea, varios documentos producidos y difundidos por el gobierno nacional durante los '90 afirmaban que “la refundación del sistema educativo tenía como centro la redefinición de la

<sup>3</sup>Este proyecto se desarrolla en el marco del programa de investigación UBACYT F 042 - Programación científica 2004-2007 “Las políticas de municipalización y autonomía escolar: regulación estatal, actores y procesos en el caso argentino”, dirigido por Myriam Feldfeber. Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

<sup>4</sup>La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, fue la principal referencia normativa de la reforma educativa argentina, conformando junto a la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos, el Pacto Federal Educativo y la Ley de Educación Superior el marco legal de ese proceso.

escuela” y que el eje de la transformación educativa era la institución escolar (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, 1996). Entre los objetivos de la transformación, se impulsaba la configuración de una “nueva escuela”, tendiendo a “una mayor autonomía institucional dentro de los acuerdos nacionales, la actividad pedagógica orientada al hacer y la responsabilidad institucional, de los profesionales docentes – y de los alumnos – por los resultados del aprendizaje”. Asimismo, se establecía la importancia de introducir cambios en los modos de gestión a partir de la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, cuya información sería “la base para los nuevos modelos de gestión eficiente a nivel escuela y a nivel supervisión”, sosteniendo que “la gestión educativa [debía] basarse en la responsabilidad por los resultados” y que el esfuerzo debía centrarse “en obtener los mejores resultados con los escasos recursos existentes” (AGUERRONDO, 1994, p. 8).

Para el logro de esta redefinición de la unidad escolar, el Estado Nacional puso en marcha, en 1994, el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI (PNEA). Si bien este programa no fue la única iniciativa desarrollada en Argentina tendiente a instaurar nuevos modos de gestión y a dotar de una mayor autonomía a las instituciones, sí fue la única de alcance nacional<sup>5</sup>.

PNEA se proponía la construcción de una “nueva escuela”, “otra escuela”, “la verdadera escuela de la Ley Federal de Educación”:

Las demandas de la sociedad fueron cambiando, diversificándose; el conocimiento pedagógico avanzó y se complejizó (...). Pero nuestras escuelas no cambiaron en su forma básica y sustancial. (...) Es necesario generar otro modelo de organización de la escuela. Hoy no es cuestión de mejorar el modelo existente, hay que pensar un modelo nuevo. Sólo seremos capaces de estar a la altura de los retos del siglo XXI si se empieza a perfilar

otra escuela desde otros parámetros (AGUERRONDO, 1995, p. 3-4; destacado en el original).

Esta nueva escuela era caracterizada como una escuela que debía ser autónoma, flexible, inteligente y responsable (MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1996; AGUERRONDO, 1995).

Los principios organizadores de la nueva escuela, que a su vez constituían los objetivos estratégicos del programa, eran (PNEA, s/f; PNEA, 1994; PNEA, 1995):

- Calidad de los servicios educativos.
- Democracia escolar.
- Eficiencia escolar.
- Protagonismo del aprendizaje.
- Atención personalizada al alumno como instrumento de equidad.
- Protagonismo del alumno.
- Profesionalización y especialización del personal de la escuela.
- Autonomía de la institución escolar.

En cuanto al último principio/objetivo, se especificaba que

la autonomía es la capacidad de tomar decisiones. Esta capacidad autonómica de la escuela, junto con una serie de significativos mecanismos de apoyo a la gestión directiva escolar, constituirán los puntos de partida para que cada establecimiento diseñe e implemente su propio proyecto pedagógico-institucional. (...) Otra dimensión de la autonomía se refiere a la capacidad de cada establecimiento para analizar sus propias necesidades de asistencia técnica, y para demandarla a las instancias que correspondan (PNEA, 1995, p. 4).

Estos principios y objetivos eran seguidos de un “corolario” –“la escuela como unidad del servicio educativo”– y se aclaraba: “si se aplican los criterios ocho (la autonomía de la institución escolar), tres (la eficiencia escolar) y dos (la democracia escolar), cada escuela se convertirá en una unidad relativamente

autónoma y autogestiva para la prestación de servicios escolares” (PNEA, 1995: 4).

Al analizar el contenido del conjunto de documentos del Programa, es posible identificar que los cuatro ejes que articularon la propuesta en relación con las instituciones fueron (SAFORCADA, 2006):

- la implementación de un concepto de “gestión integral”, centrado en las figuras del director y del supervisor;
- el desarrollo de grados crecientes de autonomía;
- el desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y
- el compromiso con los resultados.

Con un discurso de tono normativo en relación con las escuelas y sus agentes (supervisores, directores y maestros), el cuerpo documental del PNEA y las líneas de acción implementadas se orientaron a sugerir, prescribir y capacitar a los directivos y supervisores sobre cuál debía ser el rol del supervisor y del director, y cómo desarrollar sus funciones; cómo debía ser el proceso de desarrollo del PEI; cómo las instituciones debían centrar su trabajo en el PEI y qué debía hacerse en el aula, alentando el desarrollo de experiencias de organización flexible de tiempos y espacios.

En las acciones y documentos del programa, el sistema educativo como tal no era una dimensión

considerada y sólo era referido de manera nominal. Se trata así de una autonomía centrada en la escuela como individualidad, con foco en el rol del director en la medida en que se consideraba que su capacidad de liderazgo era fundamental para el éxito del nuevo modelo, y en el rol del supervisor como garantía de ese modelo.

#### 4. La autonomía escolar en el ámbito nacional y en el internacional

A lo largo de la década del '90, la autonomía escolar constituyó un tema recurrente en el ámbito internacional, lo que resulta evidente si se observa el volumen de documentos que refieren a ella desarrollados o publicados por los organismos multilaterales (KRAWCYK, 2002). Como señala Barroso, una de las medidas más difundidas en el contexto de surgimiento de los nuevos modos de regulación y gobierno de las políticas educativas fue el refuerzo de la autonomía de la escuela (2004).

En el marco de la investigación, hemos relevado y analizado documentos producidos entre los años 1990 y 2000 por el Banco Mundial; la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); el Proyecto Principal de Educación, iniciativa de UNESCO para la Latinoamérica y el Caribe; CEPAL-UNESCO y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>Ver, entre muchos otros:

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2000) Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe. BID, Washington D.C.**

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998) La educación como catalizador del progreso: la contribución del Banco Interamericano de Desarrollo. BID, Washington D.C.**

**BANCO MUNDIAL (1996), Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial. Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington D. C., Estados Unidos.**

**CEPAL-UNESCO (1992) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. CEPAL y OREALC, Naciones Unidas, Santiago de Chile.**

**OEI, Declaración de Bariloche, V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. San Carlos de Bariloche, Argentina, 16 y 17 de octubre de 1995.**

**OEI, Declaración de Concepción, VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación “Gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos” Concepción, Chile, 24 y 25 de septiembre de 1996.**

**OEI, “Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos”: Documento de consulta presentado a la VI Conferencia Iberoamericana de Educación y que fue utilizado como base para la elaboración de la «Declaración de Concepción». Concepción, Chile, 24 y 25 de septiembre de 1996.**

**PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN, Comité Intergubernamental, “Recomendación relativa a la ejecución de los Planes Nacionales de Acción y del Segundo Plan Regional de Acción del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1990-1995)” Quito, 1991.**

**PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN, Comité Intergubernamental, “Recomendación para la ejecución del Proyecto Principal de Educación en el período 1993–1996”**

<sup>5</sup>En Argentina, durante la década de los 90 varias provincias desarrollaron diversas iniciativas que tenían entre sus propósitos otorgar mayores grados de autonomía a las instituciones escolares. Entre otros, podemos mencionar el Programa Escuela Creativa en Mendoza, la experiencia de escuelas experimentales (también conocidas como escuelas autogestionadas) en San Luis, el Proyecto “Desarrollo de Estrategias e Instrumentos para la Mejora de la Gestión de las Escuelas” en Misiones. Sin embargo, la única iniciativa que tuvo alcance nacional, abarcando al conjunto de las provincias, fue el Programa Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI.

Si bien presentan diferencias entre ellos, también hay algunas continuidades significativas respecto de cómo conciben la autonomía (GLUZ y SAFORCADA, 2007):

- enfocada en la escuela, cada escuela, como unidad individual;
- identificada como mecanismo para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia;
- definida en relación con tres elementos que son centrales en el modelo: 1) métodos de evaluación y de seguimiento; 2) perfeccionamiento y/o profesionalización de los docentes; 3) responsabilización por los resultados y rendimiento de cuentas, es decir *accountability*.

En los documentos de los organismos internacionales (OI), la propuesta se organiza en torno a la idea de otorgar a las instituciones educativas mayores grados de autonomía administrativa, autonomía económica y autonomía pedagógica. La autonomía administrativa o de gestión es definida en términos de un mayor liderazgo del director. La autonomía económica es entendida como gestión de los recursos públicos y responsabilidad por esa gestión a partir de una rendición de cuentas. Por último, la autonomía pedagógica, en general aparece asociada a la implementación de proyectos educativos institucionales o planes de desarrollo

institucional (SAFORCADA, 2006).

Como puede observarse en lo que hemos venido desarrollando hasta aquí, el Programa Nueva Escuela replica en buena medida el esquema trazado por los OI en materia de autonomía escolar. Hay una correspondencia significativa entre el modelo impulsado en el ámbito internacional y los lineamientos que sustenta el programa argentino, que configuran la “nueva escuela” que se propone construir.

La única diferencia significativa es que el PNEA no buscó implementar la autonomía económica tal como es definida por los OI<sup>7</sup>, pero sí las otras dos dimensiones – autonomía administrativa o de gestión y autonomía pedagógica – y con las mismas definiciones, es decir, centralidad de la figura del director para la primera y desarrollo del Proyecto Educativo Institucional (PEI) para la segunda.

Es claro que las orientaciones y propuestas impulsadas desde los OI alentaron experiencias de autonomía escolar más radicales que la desarrollada en Argentina<sup>8</sup>, como las diversas formas de escuelas *charter* o autogestionadas<sup>9</sup> que se implementaron en varios países de nuestro continente<sup>10</sup>. Sin embargo, también es claro que el PNEA no escapó a la lógica del conjunto de estas propuestas:

<sup>7</sup>Dentro del Programa Nueva Escuela, una de las líneas iniciadas en una primer etapa fue la de dar recursos para la realización de proyectos presentados previamente por las escuelas participantes en esta política. Algunos interpretan esta línea de acción como autonomía económica. Sin embargo, creemos que no responde a este concepto, ya que se trató de recursos asignados para el desarrollo de proyectos previamente acordados y que sólo podían ser utilizados con esa finalidad. Además, se trataba de recursos limitados no asociados con aquellos necesarios para el sostenimiento de la institución.

<sup>8</sup>Es preciso aclarar que en Argentina, ya más avanzada la década del '90, también se desarrollaron algunas experiencias que pueden identificarse con el modelo de escuelas *charter*, pero siempre de carácter provincial. La más conocida es la de las Escuelas Experimentales de la Provincia de San Luis. Sin embargo, en todos los casos se trató de experiencias acotadas, que abarcaron un número de escuelas relativamente reducido (JAIMOVICH y SAFORCADA, 2003).

<sup>9</sup>Con las expresiones “escuelas *charter*”, “escuelas autogestionadas” o “escuelas autónomas” suele hacerse referencia a modelos de autonomía más radicales que comparten ciertas características que conforman el patrón: son instituciones independientes dirigidas en sus aspectos administrativos, pedagógicos y económicos por una asociación a quien el gobierno le otorga la gestión de la escuela y/o una licencia de funcionamiento. En general, operan exentas de parte de las reglamentaciones y normativas del sistema público. Se trata de un sistema de financiamiento a la demanda, ya que estas escuelas son financiadas con fondos públicos a través de un mecanismo de pago por alumno (FELDFEBER, JAIMOVICH y SAFORCADA, 2004; NARODOWSKI, NORES y ANDRADA, 2002).

<sup>10</sup>Podemos mencionar, a modo de ejemplo, los casos de Estados Unidos, con la multiplicidad de leyes de escuelas *charter* aprobadas en los distintos Estados desde mediados de los '90 en adelante y el significativo número de escuelas que funcionan bajo esa modalidad, número que ha venido creciendo desde entonces; El Salvador, con el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO); Guatemala, con el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE); Chile, con las escuelas particulares subvencionadas en el marco de la reforma iniciada durante la dictadura de Pinochet y la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE); Nicaragua, con el Programa de Autonomía Escolar; Honduras, con el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO); entre otros.

- autonomía como mandato acompañada de prescripciones fuertes desde el Estado central,
- recursos e incentivos para el desarrollo de aquellas acciones que se ajusten a lo definido,
- centralidad de la figura del director, y
- evaluación, a la vez que responsabilización de las escuelas y sus docentes por los resultados.

Si bien no abordaremos este tema aquí, diversos estudios han analizado cómo estas políticas, implementadas en el marco de los procesos de reforma llevados adelante en los '90, tuvieron implicancias significativas en el trabajo de los docentes en general y particularmente en la figura del director (OLIVEIRA, 2006; OLIVEIRA, 2002).

## 5. Algunas paradojas de las políticas de autonomía escolar y del Programa Nueva Escuela Argentina

La experiencia argentina – tanto por el sentido del programa como por el modo en que fue implementado – y, en general, las propuestas de autonomía escolar presentan algunas paradojas que resultan interesantes para repensar el sentido de estas políticas y para analizar algunas cuestiones que son centrales.

### 5.1. Primera paradoja: acerca de la concepción de autonomía

En lo que hemos reconstruido hasta aquí resulta evidente que el concepto de autonomía desde el que se formulan estas propuestas resulta de la forma en que es pensada la relación de las escuelas con el Estado. Las escuelas no son autónomas “en sí”, sino en relación con el gobierno y respecto de algunas cuestiones. El concepto de autonomía desde el que se formulan estas propuestas es equiparable al concepto de libertad negativa, es decir, autonomía pensada como cierto grado de libertad respecto del Estado. No se define por su cualidad propia sino por una relación de oposición con un otro (SAFORCADA, 2006).

Tanto su etimología como su definición de acuerdo al diccionario es “gobernarse a sí mismo y darse la propia ley”. Esta es también la definición en términos jurídicos, a la que se

apela, en el marco de la reforma, para llevar adelante el proceso de descentralización (MUNIN, 1999). Desde el Estado Nacional, la transferencia de las instituciones a las provincias era una medida que se fundaba en el respeto por las autonomías provinciales, base de la organización federal del país.

Sin embargo, cuando se trata de las escuelas, el término “autonomía” adquiere un nuevo sentido, más cercano a la idea de libertad, como dijimos antes. Tal como señala Munin, la autonomía de la escuela se vincula con

una nueva reforma para “mejorar la escuela” a través de [dar] “mayor libertad” para sus actores. (...) La “libertad” se refiere, entonces, a una ausencia de ciertos impedimentos estatales. Se trata de la posibilidad de actuar para los participantes de las escuelas utilizando sus “propios” recursos (ideas, deseos, valores, capacitación, contactos sociales, recursos materiales, etc. – por supuesto, no naturales sino adquiridos en el intercambio social) en ausencia de una parte de los tradicionales recursos normativos y materiales del Estado. El término “autonomía” es, por lo tanto, jurídicamente incorrecto, ya que no se trata de la independencia absoluta de las escuelas con respecto a las tradicionales reglamentaciones, de manera tal de poder sancionar sus propias leyes (del griego *autós nomos*), sino de la ampliación de los espacios de decisión en las escuelas (1999, p. 10-11).

De este modo, vemos cómo en relación con las escuelas, la autonomía es despojada de su contenido ligado a la capacidad de gobierno y es redefinida en términos de márgenes de libertad respecto del Estado. Sin embargo, aún concebida de este modo, se trata de una concepción particular de libertad; se trata de una libertad “otorgada”, ya que le es dada a las escuelas por la administración central; “limitada”, en la medida en que se otorga en un espacio claramente delimitado por un discurso prescriptivo para llevar adelante el PEI, definido a partir de un formato preestablecido, bajo el fuerte liderazgo de dos figuras, el director y el supervisor; y “controlada” por la sanción centralizada de los contenidos de la enseñanza, el desarrollo de “Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa” y la

responsabilización por los resultados.

### **5.2. Segunda paradoja: sobre la participación y los espacios de decisión**

El PNEA, tanto en sus documentos como en las capacitaciones que brindaba a los docentes, colocaba en un lugar central el trabajo en equipo y la participación. Sin embargo, este mandato de participación y de trabajar en equipo debía articularse con la centralidad y el protagonismo que se otorgaba a las figuras del director y del supervisor. De acuerdo con la información recabada y las entrevistas realizadas en el marco de la investigación, esta paradoja con frecuencia se tradujo en el montaje de escenas de participación dentro de la escuela (reuniones periódicas, proyectos grupales, consultas a los padres, etc.) impulsadas por los equipos directivos para responder a las exigencias del programa, que coexistían con procesos restringidos de toma de decisiones (GLUZ y SAFORCADA, 2007).

Asimismo, desde el programa se estimulaba el trabajo colaborativo y la construcción de redes con otras instituciones de la comunidad a partir de la propia iniciativa de la escuela, a la vez que se impulsaba el desarrollo de una autonomía institucional que, tal como era planteada, significaba la ruptura de la lógica de “sistema educativo” para centrar la mirada en la escuela como individualidad. Nuevamente, de acuerdo con lo observado en la investigación, fue habitual que esta articulación tomara una forma más cercana a una “transferencia” de información, de documentos y/o de proyectos, que a la construcción conjunta<sup>11</sup>.

### **5.3. Tercera paradoja: acerca del lugar de la escuela y de los docentes en las políticas de autonomía**

El programa se desarrolló con una lógica jerárquica: fue una directiva desde el Estado central hacia las instituciones. Las escuelas,

como vimos, aparecían en el centro del discurso, de los objetivos y de la acción, nominándolas como “protagonistas de la reforma”, pero desde una propuesta decidida, diseñada y organizada sin su participación.

De este modo, el gobierno central puso a las escuelas en el centro, a la vez que las desconocía, ya que se proponía construir “otra escuela”, una “nueva escuela”, desconociendo lo que cada una de ellas era, su historia y su propia proyección de futuro. Asimismo, las instituciones y sus docentes fueron anulados en sus posibilidades, capacidades y derechos de participación en la discusión y decisión política; e interpelados para funcionar de manera autónoma y responsabilizarse por los resultados (SAFORCADA, 2006).

En un mismo movimiento, este programa colocó a la escuela y sus docentes en el centro de la imagen educativa, y los invisibilizó como actores de y en la escena política educativa.

### **5.4. Cuarta paradoja: sobre la descentralización y la autonomía**

En el marco de la reforma, se planteaba como una continuidad del proceso de descentralización la transferencia de las instituciones a las provincias para fortalecer las autonomías provinciales y la autonomía escolar. La autonomía escolar constituía la última etapa de ese proceso de descentralización.

Sin embargo, tal continuidad, si bien era funcional a los fines de mostrar consistencia y coherencia en la política educativa nacional, sólo era discursiva. Fueron dos procesos claramente diferentes. Muchos autores discuten que la transferencia en Argentina pueda ser entendida como un proceso de descentralización, en la medida en que, como vimos anteriormente, el Estado central transfirió responsabilidades pero centralizó las capacidades y posibilidades de decisión en la definición de políticas.

En la práctica, la transferencia fue el primer paso, pero no de un proceso de continuidad. Una vez concretada la transferencia, se puso a la escuela en el centro, como hemos referido, y se la interpeló como responsable de la transformación. Las jurisdicciones y las autonomías provinciales desaparecieron del foco de la escena y los actores centrales pasaron a ser el Ministerio Nacional como fuente de acciones y las escuelas como “protagonistas” del proceso (PÉREZ y ALONSO BRA, 1997).

En la dinámica de funcionamiento del Programa Nueva Escuela, esta diferencia entre ambos procesos es evidente. El programa comienza a funcionar una vez finalizada la transferencia, sustentando la idea de que el proceso de descentralización se continuaría mediante PNEA, al propiciar, en el marco de provincias autónomas, una mayor autonomía escolar. Sin embargo, la autonomía provincial y federalización que suponía la descentralización no fue parte de Nueva Escuela más que en sus comienzos, cuando acordaron con las gestiones provinciales algunos de los objetivos del Programa. A partir de allí, el modo de acción se caracterizó por el trabajo del equipo de la Nación con las instituciones, los directores y los supervisores, mediando las gestiones provinciales sólo para abrir la entrada del equipo del Ministerio Nacional a cada escuela, organizar los encuentros con directores y supervisores, y resolver cuestiones administrativas.

De este modo, esta política – que era planteada en términos de la articulación entre la Nación y las provincias, y de profundización del federalismo por el respeto a las autonomías provinciales –, por el modo de trabajo con las provincias – sustentado en el ahogo económico de las jurisdicciones y la disponibilidad de recursos del Ministerio Nacional – y por la manera en que se vinculó con las instituciones desde la prescripción, fue más bien la forma en que el gobierno nacional se garantizó la conducción de las escuelas, a pesar de que ellas dependían de las provincias.

### **5.5. Quinta paradoja: del modelo a la racionalidad política, ¿cambio o continuidad?**

Los modelos de autonomía escolar – incluido el PNEA – tienen como uno de sus fundamentos más importantes la idea de que permitirán una mayor eficiencia en la gestión de la educación. Sin embargo, es necesario discutir esto. La eficiencia no es un fin en sí mismo ni se define por sí misma. Cuando se califica de eficiente a un proyecto educativo, se lo hace en relación con el cumplimiento de ciertos propósitos o finalidades. La pregunta, en consecuencia, es para el cumplimiento de qué propósitos es una cualidad valorable la eficiencia y cómo fueron definidos esos propósitos. Como sostiene Ball (1993), conceptos como los de eficacia y eficiencia son tratados como si fuesen cuestiones neutras y técnicas en vez de vincularse a intereses concretos.

En esta línea, los programas de autonomía escolar plantean la eficiencia como uno de los objetivos y como una cuestión técnica, pero es una cuestión política. Se trata de una vuelta al eficientismo – en la medida en que reestablecen la eficiencia como finalidad, silenciando la dimensión política – en el campo educativo.

El surgimiento de la pedagogía por objetivos de la mano de Bobbit a principios del siglo XX y su expansión a mediados del siglo con el impulso dado por Ralph Tyler constituyeron un movimiento eficientista en el campo educativo, en el contexto de preeminencia del taylorismo y la organización científica del trabajo (GIMENO SACRISTÁN, 1986). La metáfora de la escuela como industria resultó funcional para el desarrollo de esta perspectiva y sus mandatos de eficiencia. Luego, promediando el siglo XX, la euforia por la planificación y la reglamentación le otorgó una nueva dimensión a esta perspectiva en el ámbito de las políticas educativas. En la última década del siglo, los modelos impulsados con base en la fórmula autonomía escolar-*accountability* constituirían una nueva expresión del eficientismo, con la gestión empresarial y el *management* como referentes.

<sup>11</sup>Si bien hubo escuelas donde se lograron experiencias interesantes de trabajo en equipo y/o de trabajo colectivo con otras organizaciones sociales, lo que hemos observado en el campo realizado es que en general fueron experiencias que las escuelas iniciaron antes de la existencia del PNEA, que implicaron un proceso complejo de desarrollo y que se originaron en inquietudes e intereses coincidentes de un grupo de docentes que se fue conformando a lo largo de ese proceso.

Desde los discursos de la autonomía escolar se resalta la ruptura que este modelo supone respecto de los anteriores, en la medida en que permite romper con las limitaciones que aquel modelo tenía por la determinación externa de los procesos. La ruptura estaría dada por la posibilidad de liberarse del control y definición externos para contar con libertad para innovar.

Sin embargo, en estos tres momentos históricos la racionalidad que prima es una lógica tecnocrática-eficientista, ya que en todos la garantía descansa en el saber técnico, el fin es la eficiencia y se borra la dimensión política.

En el caso del PNEA, es posible distinguir tres etapas en el proceso que se corresponden con ámbitos y actores diferentes en la medida en que el modelo de la experiencia se asienta sobre la idea de que unos piensan la autonomía; otros la diseñan y otros más la actúan. Quien pensó el modelo de autonomía escolar fue el gobierno, en el marco más amplio del proceso de reforma educativa y de las concepciones y decisiones que guiaron las políticas implementadas en relación con la escuela y los docentes. Quienes diseñaron el proyecto de autonomía fueron funcionarios del Estado central que tradujeron esas definiciones en un programa concreto y que coordinaron y monitorearon su implementación. Quienes debían “actuar la autonomía” eran los docentes en las instituciones, con un fuerte énfasis en la figura del director (GLUZ y SAFORCADA, 2007).

Es decir que se reedita la definición externa a la escuela desde un saber que es presentado como técnico, sólo que ya no se trata de la definición de los objetivos ni de los procesos – como sucedía en la pedagogía por objetivos y en la planificación educativa –, sino del modelo en su conjunto y del control.

Así, este modelo que es planteado como una ruptura, en términos políticos es de continuidad: una nueva modalidad de la tecnocracia eficiente en el ámbito educativo.

## 6. Reforma educativa, Escuela Nueva y políticas de autonomía escolar: preguntas retóricas e interrogantes sin respuestas

El Programa Nueva Escuela reiteradamente planteaba en diversos documentos, revistas y acciones de capacitación los siguientes interrogantes: “¿qué escuela tenemos?, ¿qué escuela queremos?”. El primer interrogante era respondido a partir de identificar a la escuela existente como anacrónica, como aquella que no se ajustaba a las necesidades y requerimientos de la época. En cuanto al segundo interrogante, se establecían las características que definían “la escuela que queremos”: era “la escuela de la Ley Federal de Educación”, es decir, era la escuela que querían quienes definieron y diseñaron el proceso de transformación educativa y las acciones para llevarlo adelante (PNEA s/f; PNEA, 1995). Ese “nosotros” desde el que se formulaban las preguntas y las respuestas se integraba por quienes decidían en el Ministerio Nacional, quienes escribían en primera persona y generaban el “efecto” de incluir en ese “nosotros” a toda la sociedad: la escuela que – según decían – todos querían. Se trataba de preguntas retóricas que no interrogaban, sólo introducían la respuesta única definida a priori.

Simultáneamente, como hemos visto, esa “escuela anacrónica” era posicionada en el centro de la escena como protagonista de la transformación educativa, la que debía, a su vez, transformarse en la “Nueva Escuela”.

De todo este recorrido, queda latiendo una pregunta, formulada auténticamente como interrogante: ¿qué escuela se pone en el centro y en el centro de qué? La escuela que se pone en el centro, ¿es la escuela que había, la que querían construir, la que viven los docentes, la que ellos imaginan, la que viven los estudiantes o la que ellos desearían? Tal vez debamos recuperar el plural, no referirnos siempre a “la escuela” y hablar más de “las escuelas”.

En segundo lugar, la escuela es puesta en el centro, pero en el centro de qué: ¿de la Nación, de cada provincia, del barrio, de la política, de la transformación? De acuerdo con los documentos reformistas, la respuesta que surge es pensar la escuela en el centro del sistema educativo, pero, nuevamente caemos en una pregunta sin respuesta: ¿qué sistema? Si sólo se piensa en la escuela como unidad y la sumatoria de escuelas como conjunto – tal como se hacía en estas propuestas de política educativa –, ¿es posible pensar en un sistema educativo? Por otra parte, luego de la transferencia de las instituciones a las jurisdicciones, con las diferencias significativas que la medida

potenciaba o generaba, ¿era posible hablar de un sistema educativo?

Hoy, con la dispersión de modelos, realidades, experiencias que existen entre y al interior de las diferentes jurisdicciones, con las desigualdades que se han profundizado cada vez más, nos preguntamos si podemos seguir pensando en un sistema educativo.

Comodijimos, tal vez debamos recuperar el plural, no sólo para hablar de “las escuelas”, sino también por la variedad de representaciones, posiciones y perspectivas en danza, y fundamentalmente, para intentar reconstruir algo de lo colectivo, para reinstalar el sentido de lo público y abrir el debate necesario con vistas a reposicionar la educación en términos de un proyecto social.

### Bibliografía

- ARONSKIND, R. **¿Más cerca o más lejos del desarrollo?** Transformaciones económicas en los '90, Libros del Rojas, UBA, Serie Extramuros, Buenos Aires, 2001.
- AUYERO, J. **La política de los pobres.** Las prácticas clientelistas del peronismo, Manantial, Buenos Aires, 2001.
- BALL, S. **Foucault y la educación.** Disciplinas y Saber, Morata, Madrid., 1993.
- BARROSO, J. **La autonomía de las escuelas en el contexto de cambio de los modos de regulación de las políticas y de la acción educativa: el caso portugués.** Revista de Educación, Número 333, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2004.
- BOLÍVAR, A. **El centro escolar en el desarrollo del currículum: una revisión de las políticas de mejora.** Alternativas: Espacio Pedagógico, Laboratorio de Alternativas Educativas de la Universidad Nacional de San Luis, San Luis, Argentina, año X, n. 39, p. 157-178, mayo 2005.
- BRAVO, H. F. **La descentralización educacional.** Sobre la transferencia de establecimientos, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
- FELDFEBER, M. **Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem.** Versiones, N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 2000.
- FELDFEBER, M., JAIMOVICH, A. y SAFORCADA, F. **Políticas públicas de privatización: una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis.** Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Arizona State University, Volumen 12, Número 47, 12 de septiembre de 2004.
- GIMENO SACRISTÁN, J. **La pedagogía por objetivos: obsesión por la eficiencia,** Morata, Madrid, 1986.
- GLUZ, N. y SAFORCADA, F. **Los sentidos de la autonomía en el ámbito educativo: un análisis comparado de una política nacional y la experiencia de un movimiento social en Argentina.** Educação: Teoria e prática, Vol. 16 No 29, 2007, Universidade Estadual Paulista, Brasil (en prensa).
- JAIMOVICH, A. y SAFORCADA, F. **Reforma educativa y redefinición de lo público: el caso de las escuelas autogestionadas de San Luis.** Coloquio Nacional: A diez años de la Ley Federal de Educación ¿Mejor educación para todos?, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, UNC, junio de 2003.

KRAWCYK, N. **La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales.** Revista Mexicana de Investigación Educativa, Vol. 7, Nº 16, México, 2002.

MUNIN, H. **Introducción a la discusión alemana sobre la 'autonomía' de la escuela.** En MUNIN, H. (comp.) **La autonomía de la escuela: ¿libertad o equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa.** Aique, Buenos Aires, 1999.

NARODOWSKI, M., NORES, M. y ANDRADA, M. **Nuevas tendencias en políticas educativas: alternativas para la escuela pública.** En: NARODOWSKI, M., NORES, M. y ANDRADA, M. (comp.) **Nuevas tendencias en políticas educativas.** Estado, mercado y escuela, Granica, Buenos Aires, 2002.

NEFFA, J. C. **Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996),** EUDEBA, Buenos Aires, 1998.

OLIVEIRA, D. **El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina.** En: FELDFEBER, M y OLIVEIRA, D. A. (comps.) **Políticas educativas y trabajo docente.** Nuevas regulaciones ¿Nuevos sujetos?, Novedades Educativas, Buenos Aires, 2006.

OLIVEIRA, D. **Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola.** En OLIVEIRA, D. A. e ROSAR, M. de F. (comps.) **Política e Gestão da Educação,** Auténtica, Belo Horizonte, 2002.

PÉREZ, H. y ALONSO BRA, M. **La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?.** XI Concurso de Ensayos del CLAD "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1997.

SÁBATO, H. y TIRAMONTI, G. **La reforma desde arriba.** Revista Punto de Vista nº 53, Buenos Aires, 1995.

SAFORCADA, F. **Los docentes en las propuestas de autonomía escolar de los '90: los organismos internacionales y el Estado argentino.** VI Seminário da REDESTRADO. Regulação Educacional e Trabalho Docente, Anales Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (Red ESTRADO), Río de Janeiro, 2006.

SIDICARO, R. **La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001),** Libros del Rojas, UBA, Serie Extramuros, Buenos Aires, 2001.

TIRAMONTI, G. **Los imperativos de las políticas educativas de los '90'.** En Propuesta Educativa, Año 8 Nº 17, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 1997.

#### *Documentos*

AGUERRONDO, I. Argentina 1994: Un intento de transformación educativa, Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires, 1994.

AGUERRONDO, I. Buscando la Nueva Escuela para el Siglo XXI, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Buenos Aires, noviembre de 1995.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. Fortalecimiento de la función del personal docente en un mundo cambiante. Propuesta Argentina. Cuadragésimo quinta Reunión de la Conferencia Internacional de Educación, Ginebra, 30 de septiembre-5 de octubre de 1996.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y JUSTICIA. Bases para la transformación de la educación nacional, Buenos Aires, abril de 1991.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA. El rol del supervisor en la transformación, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires, s/f.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI. Principios Organizadores de la Nueva Escuela, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires, 2 y 3 de diciembre de 1994.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI. La transformación educativa: nuevos contenidos en una escuela diferente, 1º Congreso Provincial de Docentes para la Transformación Curricular, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Dirección Nacional de Gestión de Programas

y Proyectos, República Argentina, septiembre de 1995.

PROGRAMA NUEVA ESCUELA ARGENTINA PARA EL SIGLO XXI. Principios Organizadores de la Nueva Escuela, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos, Buenos Aires, julio de 1995.

*Recebido em junho de 2008*

*Aprovado em junho de 2008*



# Trayectorias de Formación en el Nivel Educativo Superior de los Profesionales de la Educación en Brasil Y Argentina (1990-2006)

*Formation Trajectories In High Education Of The Professionals Of The Education In Brazil And Argentina (1990-2006)*

**Miriam Mabel Sanchez<sup>1</sup>**

*Resumen:*

Este trabajo discute comparativamente la formación de profesionales de la educación en el nivel superior en Brasil y Argentina, tomando como referencia el escenario actual de reformas educativas en los dos países. Este estudio es parte integrante de un proyecto de investigación que analiza la formación y trabajo de los profesionales de la educación: políticas, demandas sociales y prácticas pedagógicas. Ambos países atraviesan momentos de modificaciones y reestructuración en sus diferentes sistemas educativos (caso Argentino) y definiciones de lineamientos curriculares para la formación de profesionales de la educación (caso brasileiro), manifestadas en leyes y políticas de educación. Analizamos a partir de referencias legales cuales son los locus de formación propuestos, en el nivel superior, para estos profesionales de la educación en los dos países y por otra parte buscamos analizar si estas indicaciones responden algún tipo de lógica que todavía no podemos desvelar con claridad.

Así mismo se discute los significativos e definitivos procesos de transformación institucional en los que se inscribieron los procesos de formación profesional y sus posibles implicancias para la inserción laboral de los futuros egresados de tales instituciones educativas. Se resalta en la investigación las posibilidades legales de formación de los profesionales de la educación, la cual es amplia y variada (siendo posible realizarla según diferentes tipos de carga horaria, de modalidad, en diferentes tipos de Instituciones de nivel superior y de obtención de títulos finales) e que hacen que exista una gran diversidad de perfiles profesionales que compiten "igualmente" en el mercado de trabajo. Por último se busca constituir un aporte para pensar las discusiones acerca de la formación de profesionales de la educación, que se expresan en las políticas públicas educativas actuales, en un contexto de diversidades de demandas sociales de educación y la inserción de estos profesionales en el mercado de trabajo.

*Palabras clave:* Formación de los profesionales de la educación; Educación superior; Políticas educativas públicas; Trabajo docente.

*Abstract:*

This work tries to discuss comparatively the professionals' formation of the education in the high education of Brazil and Argentina, taking the current stage of educational reforms as in both countries. This study is an integral part of a project of investigation that analyzes the formation and work of the professionals of the education: political, social demands and pedagogic practices. Both countries cross moments of modifications and restructuring in their different educational systems (in Argentina) and definitions of lineaments in curriculum framework for the education professionals' formation (Brazilian case), shown in laws and politics of education. We analyze the legal references which are the locus of formation proposed, in high education level, for these professionals of the education in two countries and on the other hand we analyze if these indications answer some type of logic that we cannot reveal with clarity yet. Likewise,

the study discusses the significant and definitive processes of institutional transformation in those who inscribed the processes of professional training and possible implications for the market insertion of the future teachers formed by those institutions. The investigation highlights the legal possibilities of formation of those professionals, which is wide and varied (being possible to realize it according to different types of hourly load, of form, in different types of institutions and securing final qualifications), and it does exist a big diversity of professional profiles that compete with "equality" on the labour market. Finally, this work constitutes a contribution to think the discussions about the professionals' formation in education field, which are expressed in the current public political educational, in a context of diversities of social demands for education and the insertion of these professionals on the labour market.

*Keywords:* Formation of Professionals in Education field; High Education; Public Education Politics; Teaching Work.

<sup>1</sup> Professora para o ensino primário/Pedagoga. Mestranda em Educação (PPGE-UFPR). [miriamcuritiba@hotmail.com](mailto:miriamcuritiba@hotmail.com)

En los últimos años Brasil y Argentina - como tantos otros países de la región - realizaron grandes reformas de sus sistemas educativos, con la finalidad de lograr avances en la calidad de los mismos, y como respuesta a exigencias de los “demandantes” organismos internacionales. Estos procesos de reforma, de reestructuración y privatización de “servicios educativos” tuvieron entre sus consecuencias directas, la reorganización de la formación de los profesionales de la educación. Así, ambos países verifican tendencias convergentes e divergentes, en el que se relaciona a las políticas de formación de los profesionales de la Educación durante el periodo analizado (1990-2006).

Con relación a la formación de los profesionales de la educación, las leyes sancionadas, posibilitan por medio de su flexibilidad, nuevos recorridos de formación, demandas de capacitación en servicio y diversificación de ofertas académicas de formación inicial. Muchas de estas propuestas, no siempre se caracterizan por su calidad.

Se pretende por medio de este abordaje comparado, avanzar en la comprensión de la lógica que subyace a las políticas de formación de estos profesionales en ambos países.

Se parte de la hipótesis de que tales políticas de formación profesional, introducidas por las respectivas leyes nacionales de educación en los dos países, fragmentan y diversifican la formación profesional. Así, se abre camino para la pérdida de identidad profesional y calidad de formación en la medida en que se escoge a instituciones de educación superior no universitarias como ámbitos “ideales” de formación. Argentina y Brasil avanzan durante ese periodo, hacia una adaptación de los programas de estudio según los cambios en el perfil profesional requerido por el mercado de trabajo. Dentro de este contexto de flexibilización curricular, se propone la idea de articulación entre la formación inicial y el posgrado, ajustando el perfil profesional al nuevo paradigma de producción capitalista. Se dejan de lado cuestiones relativas a la identidad profesional y calidad de la formación inicial.

El trabajo se realizó por medio de un análisis bibliográfico y un análisis de las leyes nacionales de cada país, en lo referente a la formación de los profesionales de la educación.

En el caso argentino se tomo como referencia a Ley Federal de Educación nº. 24.195/93, la Ley de educación Superior nº. 24.521/95 y la reciente Ley Nacional de Educación nº. 26.206/2006. Se consideraron autores como Lamarra (2003), Mollis (2003), Krotsh (2003) entre otros.

En el caso brasilero, se analiza la Ley de Directrices y Bases da Educação Nacional (LDB) Nº. 9.394/96 y lo referente a la aprobación de las Directrices Nacionales para el Curso de Pedagogía (2006). Los autores de referencia son Freitas (1999), Aguiar (1999-2006), Machado (2004-2006), Libaneo (2006) entre otros. También se toman como referencia publicaciones de la ANFOPE (Asociación Nacional por la Formación de los Profesionales de la Educación).

El presente artículo, forma parte de una investigación en proceso de desarrollo, y por lo tanto, se van planteando interrogantes, los cuales serán profundados en otra etapa, contando con el aporte de la Profesora Dra. Evelcy Monteiro Machado. El presente artículo, se organiza según casos (argentino y brasilero), durante los años 90 donde se realiza un análisis de las legislaciones de la época abordada, siempre teniendo como eje las propuestas de formación de los profesionales de la educación y su vinculación con el nivel superior de educación. En un segundo momento se discuten los rumbos adoptados por las recientes leyes y disposiciones curriculares para ese sector profesional. Finalmente se presentan algunas convergencias y divergencias entre los dos países.

### 1. Argentina y Brasil en los años 90.

Por medio de la Ley de Educación Superior nº 24.521/95, en la Argentina, se diversifica la oferta de formación en el nivel superior no universitario, acompañado por una fuerte expansión del sector educativo privado en ese nivel. Esto hechos provocaron, según Krotsh, una nueva

configuración del sistema de educación superior, que “puede ser caracterizado en materia de política universitaria como la de construcción de consenso con relación a la agenda educativa promovida por el Banco Mundial para América Latina” (2003, p.172). Tal legislación regula el sistema educativo horizontalmente en relación con los otros sectores de la educación superior y crea al mismo tiempo nuevos sectores, expandiendo el sistema hacia encima por medio de la creación de organismos intermedios entre la Universidad y el Estado. La Ley, según Krotsh (2003) es un instrumento regulador y constitutivo, en la medida en que establece nuevas reglas, nuevos modelos de organización institucional dentro del nivel superior de educación. En Argentina, el sistema educativo de nivel superior tiene una tendencia a ser binario, esta formado por la Educación Superior Universitaria (universidades) y la Educación Superior no Universitaria (institutos terciarios). Se produce de esta forma un panorama institucional caracterizado por un crecimiento institucional desordenado que generó un sistema heterogéneo y escasamente articulado al cual se le suman los desafíos provenientes de la descentralización. En este contexto, se formaran los profesionales de la educación según la Ley 24.195/93.

La formación inicial de los profesionales de la educación, según la ley 24.195/93, en el capítulo V que hace referencia a la educación superior, segundos artículos 18, 21 y 24 se hacen referencias puntuales sobre esta formación y los ámbitos en los cuales transcurrirá: Institutos de formación docente (grado), Universidad (grado universitario) y otras instituciones organizadas para tal fin.

Se deja abierta la posibilidad de creación de otras instancias de formación y se muestra una intencionalidad de establecer articulaciones entre las diversas instituciones. Estos hechos, ocasionan un aumento de ofertas de formación, las cuales presentan carga horaria, perfiles y calidad de formación diferentes.

La ley de Educación Superior nº 24.521/95 intensifica estas propuestas de diversificación y fragmentación en la formación docente, ya manifestadas en la Ley del 93. Con la sanción de

esta Ley de Educación Superior, por primera vez en la legislación argentina, se incluye conjuntamente dentro del nivel de educación superior, la educación universitaria y no universitaria. De esta forma dentro del nivel de educación superior argentino encontramos Instituciones Universitarias (universidades e Institutos universitarios), Institutos Terciarios y Colegios Universitarios.

Los institutos terciarios existen en la Argentina desde los primeros años del siglo XX, siendo privados o públicos, y durante mucho tiempo dependieron del Poder Central. A partir la Ley nº. 24.049/92 de transferencia de los servicios educativos nacionales para las provincias, “las instituciones de Educación Superior no universitarias se transfirieron a las respectivas provincias, conjuntamente con las escuelas de nivel medio” (LAMARRA, 2003, p. 69).

La formación de los docentes para todos los niveles educativos esta históricamente a cargo de las Instituciones de Educación Superior desde la década de los 70, siendo que la mayor fracción se realiza en este tipo de instituciones.

Las carreras cursadas en el terciario no dan un título de grado, ya que la Ley de Educación Superior expresa en su artículo 40 que compete exclusivamente a las Instituciones Universitarias otorgar títulos de grado de licenciados y títulos profesionales equivalentes. Las instituciones no universitarias solo pueden ofertar carreras y títulos de pre-grado.

Desde la sanción de la ley de educación superior nº 24.521/95, se van proponiendo algunas estrategias de articulación entre las diferentes instituciones que componen el sistema educativo de nivel superior, como el caso de las “licenciaturas de complementación”. Tales licenciaturas, son ofrecidas por las universidades dentro de una propuesta de complementación para los egresados de los Institutos de Educación Superior o universitarios. Según Lamarra (2003), el 75% de esos cursos de complementación corresponden a la modalidad Docente con el título de Profesor, lo cual posibilita la obtención del título de Licenciado en Educación.

Las carreras terciarias o de pre-grado se validan a través del Decreto nº 1276/96 que reglamenta el régimen de funcionamiento de esas Instituciones. Las universidades también constituyen un ámbito de formación de los profesores para diferentes niveles de enseñanza (inicial y primario) y de carreras como Licenciado en Ciencias de la Educación, Profesor en Ciencias de la Educación para nivel medio y superior. La diferencia entre las carreras cursadas en los Institutos y las universidades, es que en este último caso, las actividades de investigación son parte integrante de los currículos como una dimensión continua de la formación.

Según lo analizado, podemos afirmar que las leyes de este periodo, tienen una tendencia a continuar con la fragmentación y desarticulación del sistema educativo en el nivel superior, manteniendo la histórica asimetría entre el sector universitario “que concentra el 74% de la matrícula total de ese nivel educativo frente las Instituciones de nivel superior no universitario que cuentan con el 26% restante de los matriculados” (LAMARRA, 2003, p.108).

La afirmación de que la formación inicial de los profesionales de la educación sea en los Institutos de Formación Docente en el ámbito superior no universitario (Ley Federal de Educación Nº. 24.195/93), abre camino para el surgimiento de propuestas de formación diferenciada y de calidad variada, aumentando el caos y diversificación de instituciones ya existente en el conjunto del sistema educativo.

Si bien la ley de educación superior hace referencia a la posibilidad de articulación entre las Instituciones, también taxativamente estipula por medio del artículo 39(determinando el tipo de título) quienes se encuentran habilitados para realizar pos-graduaciones. En el artículo 36, establece los requisitos, en materia de credenciales educativas, para el ejercicio de la docencia en el nivel superior (no puede desempeñarse como tal un egresado de una Institución no Universitaria). Estas medidas reguladoras que prohíben y limitan el campo de acción profesional de los egresados de los Institutos de Formación Docente no universitarios,

denotan una clara diferenciación entre un diploma de una Universidad y un diploma de un Instituto de Formación Docente. De esta forma, claramente se refuerzan las desigualdades implícitas a los ámbitos de formación profesional.

Además de estas fallas en la articulación entre Instituciones dentro del nivel superior, se suma aquellas relacionadas con el proceso de formación de los profesionales de la educación. Existe claramente una separación entre las carreras que se cursan en los Institutos de formación Docente, ligadas a la docencia y una marcada inclinación para la investigación en la formación universitaria. Si bien, ambas actividades deberían formar parte de la formación de los profesionales de la educación, ellas ocurren de forma separada, en contextos institucionales diferentes y sin aparente ligación entre las mismas.

A estas “confusiones” originadas por la gran diversidad de denominación de títulos ofertados, se le suman las “especializaciones” que hacen con que existan profesionales de la educación que son: idóneos, experto, asistente educativo, analista-técnico, técnico superior en educación, en Ciencias de la Educación, en gestión escolar, gestión de instituciones escolares o educativas, en educación primaria... entre otros. Con relación a la carga horaria de estas posibilidades de formación, las mismas oscilan entre 1800 e 3800hs reloj. Todos estos “títulos” compiten por un lugar en el mercado de trabajo, y son producto de un escenario de medidas neoliberales para la formación de los profesionales de la educación.

En el caso brasilero, desde el análisis de las políticas de educación superior se desprende que estas están asociadas a un proyecto neoliberal de minimización del Estado. Según Dourado (2003), se puede manifestar que las políticas de educación superior tuvieron un carácter instrumental, siendo uno de sus objetivos la reorganización institucional y la descentralización de la gestión, el fortalecimiento de la autonomía, realizar reformas curriculares y instaurar fuertemente la capacitación en servicio de los profesionales de la educación.

Esa tentativa de mejorar la calidad de la formación inicial, se plasma en la LDB cuando

se manifiesta que la formación de Profesores deberá ocurrir en los Institutos Superiores de Educación y en los Cursos de Normal Superior. Tales instituciones son reglamentadas por el Decreto nº 2307/97 que posibilita la diversificación de las instituciones de educación superior, y reconoce que los *Institutos de Ensino Superior* son solo instituciones de enseñanza, separadas de la investigación y la extensión. Esta postura desarticula instancias de formación que son indisociables entre sí. Como señala Maues, “esa característica, de formación en una institución apenas de enseñanza, nos da nociones de la disminución del valor que se pasa a dar a la formación de los profesionales de la educación” (2003, p.19).

La Ley de Directrices y Bases de la Educación nº. 9394/93, según Machado “[...] pone en evidencia la sumisión del gobierno a los acuerdos con el Banco Mundial y otros agentes externos, en relación a la formación de los profesores” (2006, p.126).

En este contexto, dicha Ley, en relación a los profesionales de la educación y su formación va introducir algunos cambios significativos. El contenido de tres artículos de la nueva Ley nº 9394/96 fueron los responsables por los impactos iniciales para un proceso de transformación y discusión sobre la formación de estos profesionales. Así la Ley expresa:

Art. 62. La formación de docentes para actuar en la educación básica se realizará en el nivel superior, en carrera de Licenciatura, de graduación plena, en universidades e institutos superiores de educación, admitida como formación mínima para el ejercicio de la docencia en la educación inicial y los primeros cuatro años de la enseñanza fundamental, la que se ofrece en el nivel medio, en la modalidad Normal (BRASIL, 1996).

De esta forma, el Art. 62 introduce la figura de los Institutos Superiores de Educación para que conjuntamente con las Universidades (ambos dentro del nivel superior educativo) se constituyan en ámbitos de formación de los docentes para actuar en la educación básica. La última parte de este artículo, será modificada en el año 1999 por medio del Decreto nº 3.276, que dispone la

formación en el nivel superior de los profesores que actúen en la educación básica.

El artículo 63, instituye entre los cursos a ser ofertados, el Normal Superior. Tal curso está destinado a formar docentes para educación infantil y los primeros años de la enseñanza fundamental.

Por último el artículo 64 deja expresado las dos instancias alternativas de formación de los profesionales de la educación para las áreas de administración y gestión educativa de la enseñanza básica, siendo estos las carreras de graduación en Pedagogía o lo ofertado en nivel de pos-graduación. Podemos afirmar, que según lo expresado en el artículo 61, la identidad de esta formación está vinculada a la docencia.

Con referencia a los Institutos Superiores de educación, tanto en Argentina como en Brasil, serán los locus de formación “privilegiados” en este periodo por las legislaciones nacionales. Estas instituciones de enseñanza, en los dos países, constituyen instancias de formación separadas de las universidades, pero dentro del nivel superior de educación. Los profesores se forman separados del resto de los profesionales de la educación.

En el caso brasilero, por medio del Decreto nº 2032/97, que modifica el sistema federal de educación superior, se permite que las instituciones de enseñanza del sistema federal se organicen académicamente en universidades, centros universitarios, facultades integradas, facultades e Institutos Superiores de Educación.

La generalidad y flexibilidad de la Ley de Directrices y Bases de la Educación, Ley nº 9.394/96, posibilitan el resurgimiento de los Institutos Superiores y la introducción del Curso Normal Superior. Con la creación de este tipo de instituciones independientes entre sí, se produce una formación separada de la investigación y una pérdida de la perspectiva transformadora de la educación.

Esta legislación declara que la formación de los profesionales de la educación tendrá lugar en el nivel superior del sistema educativo, no haciendo distinciones, como en el caso argentino, entre instituciones universitarias y no universitarias.

Con esta nueva configuración del nivel superior, el campo de formación de los profesionales de la educación se amplía e diversifica. En el año 1999, por medio del Decreto Presidencial nº 3276/99 se pretende limitar el ámbito de formación de los profesores para educación infantil y primeros años de enseñanza fundamental, cuando se dispone que “exclusivamente” el Curso de Normal Superior formara a estos profesionales. La presión de las asociaciones de profesionales de la educación provocara que el Gobierno mude tal propuesta.

Del análisis de tales políticas, en los dos países, podemos señalar que las instancias de formación para los profesionales de la educación refuerzan la tradición de descalificación de tales profesionales. Este tipo de formación fuera del ámbito universitario, viene acompañada de carreras con nominaciones diferenciadas lo cual contribuye al avance del sector privado en materia de ofertas de formación. Tal avance se ve favorecido por las “demandas de formación de profesores sin financiamiento público para instituciones públicas por medio de la expansión de instituciones privadas” (MACHADO, 2006, p.128). Estas posibilidades de formación en el Brasil al igual que en la Argentina, colocan en el mercado de trabajo una gran diversidad de profesionales con diplomas parecidos o semejantes, sin embargo, con trayectorias académicas diferentes.

En los países se produce una jerarquía dentro del nivel superior, en el cual los institutos de educación superior ocupan los últimos lugares. Se busca adaptar el nivel superior de la educación formal a las demandas del mercado y al proceso de re-configuración del Estado.

## 2. Nuevos rumbos en las legislaciones del periodo 2005-2006?

La década del 90 deja cuestionessin resolución en los sistemas educativos de Argentina y Brasil. La concretización de las reformas propuestas por las legislaciones nacionales enfrentó dificultades de implementación y de aceptación por parte de la comunidad educativa y los profesionales de la educación. Al mismo tiempo los dos países

enfrentaron cierta coyuntura política que dificultó la realización de las metas propuestas.

Creemos que no se siguieron “nuevos rumbos” sino que más bien se definieron los caminos incipientemente delineados en el periodo anterior.

En este periodo, a partir del año 2000, los dos países van a través de profundas crisis económicas, políticas y sociales producto de una década de neoliberalismo para los “países en desarrollo”.

En el caso argentino durante esta etapa, nuevas demandas vinculadas a antiguas carencias de calidad educativa, serán discutidas y la Ley Federal de Educación del año 1993 (vigente en algunas provincias y en otras no) será reemplazada por la Ley Nacional de Educación nº 26.206/2006.

Un aspecto relevante para este trabajo de investigación, esta vinculado a la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, en el ámbito del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Este tipo de propuesta argumenta una pretendida idea de homogeneizar y elevar la calidad de la formación de esos profesionales, por medio de un reglamentado sistema de certificaciones y evaluación de las instituciones responsables por la formación docente. La Ley nº 26.206/2006 se enmarca en una ‘preocupación’ por parte del poder central por la falta de estructura unificada del sistema educativo, para todo el país. Según palabras del Ministro Filmus, se deben trazar políticas integrales destinadas a mejorar la calidad de la formación inicial y continua de los docentes. El problema sería la ausencia de un sistema nacional de formación y pasa a considerarse esta cuestión como un tema de importancia estratégica, el cual tiene que ser abordado a nivel nacional.

La nueva ley expresa en su artículo 72 que la formación docente es parte integrante del nivel de Educación Superior y tiene entre sus funciones, la formación docente inicial, la formación docente continua, el apoyo pedagógico a las escuelas y la investigación educativa.

La carrera docente tendrá dos ciclos, una formación básica y otra especializada, siendo la carga horaria mínima de 1800 hs reloj.

Se produce una modificación con relación a las instituciones de formación de los profesionales

de la educación, con la creación del Instituto Nacional de Formación docente como órgano responsable de planificar y ejecutar políticas de articulación del sistema de formación docente inicial y continua, promover políticas nacionales y lineamientos básicos curriculares para la formación docente inicial y continua, aplicar las regulaciones que rigen el sistema de formación docente en cuanto a evaluación, auto evaluación y acreditación de instituciones y carreras, validez nacional de títulos y certificaciones, en todo lo que no resulten de la aplicación de las disposiciones específicas referidas al nivel Universitario de la Ley Nº 24.521/95, entre otras cuestiones.

Con este escenario de fondo, se van a desenvolver las acciones de formación de los profesionales de la educación, fuera de las universidades, dentro de la educación superior. Esta novedad tiene un carácter centralizador que pretende regular a nivel nacional, la formación de los profesionales de la educación. Teniendo en cuenta sus atribuciones, podemos manifestar que dependerá de la voluntad política del Ministerio de Educación realmente concretizar cuestiones como la articulación con otros niveles de formación, definición de lineamientos curriculares nacionales y por sobre todo promover la investigación en el ámbito de los Institutos.

Con la ley 26.206/2006 se produce una definición institucional significativa, en lo relacionado a las Instituciones de educación superior no universitarias, las mismas según el artículo 133 de esa ley, cambian su denominación pasando a ser denominadas “institutos de educación superior”. Parecería ser que estos cambios en la nomenclatura buscan rescatar el prestigio perdido de estas instituciones de formación, pero todavía es temprano para realizar ese tipo de afirmaciones.

En Brasil, después de un largo periodo de discusiones se definen a nivel nacional las Directrices Nacionales para el Curso de Pedagogía en el año 2006. Este demorado debate, brinda al curso una definición en relación a su identidad y funciones de formación. Tal carrera, se cursa en las Universidades y forma a los profesores para los nivel de enseñanza inicial, los primeros años

de la enseñanza básica y a los pedagogos. Es un curso con una duración de cuatro años y una carga horaria de 3200hs mínima, a partir de las nuevas Directrices Curriculares.

Si bien se definieron las bases curriculares, se continúa debatiendo acerca si el curso solo prepara para la docencia para los niveles mencionados o si forma un tipo de especialista capacitado para ejercer tareas de gestión y administración escolar. Con la definición de estas directrices el Curso Normal Superior, pasaría a ser un curso que puede complementarse por medio de la Licenciatura en Pedagogía en las Universidades.

Vemos como Brasil todavía, se busca definir el locus de formación de sus profesionales de la educación, y en un escenario institucional mucho mas diversificado que el de Argentina. En los días actuales, existe el curso normal de nivel medio que coexiste con los cursos de nivel superior (en universidades por medio del curso de pedagogía, y los ofertados por los Institutos superiores que ofrecen el Normal Superior y el curso de Pedagogía), mientras que en la Argentina se privilegian los Institutos de Formación Docente.

## 3. Palabras finales

En los dos países durante la época de los 90 se producen reformas impuestas que llevan a la creación de modelos “alternativos” de formación, lo que produce lamentablemente una fragmentación y debilitamiento del nivel superior público. En Brasil la oferta de este tipo de cursos se da principalmente por medio del sector privado, que ve la oportunidad de captar un tipo de cliente que necesita, por demandas de la legislación, tener un diploma de una institución de nivel superior para continuar o insertarse en el mercado de trabajo. De esta forma, los antiguos cursos de normal superior, están pasando a ser denominados, Cursos de Pedagogía, dando respuesta (en la mayoría de los casos, de forma solo nominal) a los requerimientos de formación explicitados en la DCN do curso de Pedagogía. En la Argentina, a partir de la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, parecería ser que se va a dar una re-valorización a

los tradicionales institutos terciarios o Institutos de formación docente, que como ya he mencionado históricamente formaron a los profesionales de la educación en el país.

Comparativamente vemos una demora temporal en Brasil para definir el nivel educativo en el cual se formaran los profesionales de la educación. Será recién en la década del 90 que se demanda de formación en el nivel superior para esos profesionales, este desafío era para ser alcanzado en el periodo 1996-2007, lamentablemente ese objetivo no fue alcanzado y el plazo se extendió hasta el año 2010. De la misma manera, conforme lo manifiesta la ANFOPE (*Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação*) coexisten profesionales formados el nivel medio con otros formados en nivel superior, a lo cual se le suma los egresados de los cursos de Pedagogía a Distancia (cursos de un año y medio de duración, con encuentros mensuales y con apoyo de tutores presenciales y on-line).

Argentina se encuentra en un proceso de centralización y definición de las cuestiones de formación de sus profesionales de la educación. Parecería ser una propuesta interesante que no se abandonen las ideas y propuesta de articulación con las Universidades y que por otra parte se mantenga el desafío de incluir la investigación y la reflexión sobre las prácticas en los programas de formación inicial y continua. Brasil necesitaría rever la Educación a Distancia como modelo de formación de los profesores, evaluar la situación del Curso Normal de nivel medio para la formación de profesores para Educación Infantil y las primeras series de la Educación Fundamental (equivalente al primero a cuarto grado de la escuela primaria argentina) y encarar definitivamente el fortalecimiento de las facultades y centros de educación de las Instituciones de Educación Superior públicas, entre otras cuestiones.

Otra divergencia es que en caso argentino la formación de los profesores se va a centralizar en los Institutos de formación docente, privilegiando ese ámbito. Si bien la universidad ofrece esa posibilidad de formación, la política nacional define, entre líneas, su intención de locus de

formación inicial. Estas medidas refuerzan en el caso argentino, la formación de los especialistas en las universidades y la formación de profesores en otro tipo de instituciones educativas. Contrariamente Brasil, como hemos mencionado realiza un avance importante al definir como locus de formación de sus profesores y especialistas en las carreras de licenciatura, aunque deja librado a las instituciones oferentes el perfil y tipo de formación a desarrollar. Sería necesario que estas definiciones fueran acompañadas de rigurosos procesos de creación, acreditación y autorización de las carreras ofertadas y una evaluación permanente de los mismos por una Comisión Nacional, según lo manifestado por la ANFOPE en su último Boletín (ANFOPE, 2007).

En el interior de las convergencias encontramos que en los dos países se produce una fragmentación dentro del nivel superior de educación, que se intensifica a partir de los años 90, lo cual tras repercusiones para la formación de los profesionales de la educación; que se adoptan recomendaciones de los organismos internacionales que buscan, segundas propuestas del Banco Mundial, dar certificados habilitantes en lugar de ofrecer una formación de calidad acorde a la importancia del rol educativo. Tanto en Argentina como en Brasil, las políticas de formación definidas para los profesionales de la educación se concretizan en un nivel más bajo e de menor costo de lo que ocurre en las Universidades.

Estas apreciaciones nos permiten concluir que existe una contradicción entre el aparente interés de los Estados argentino e brasilero por la calidad de la enseñanza básica y las políticas de formación para los profesionales de ese nivel educativo.

El avance del mercado se da por medio de la oferta privada de formación de los profesionales de la educación. Es el mercado de trabajo quien regula las instancias de formación, los diplomas pasan a tener un valor determinado según la institución que los otorga. Como describe Mollis (2003), las políticas neoliberales, la transformación del contrato social entre el Estado y la sociedad civil convirtiendo los “saberes universitarios” en

“conocimientos mercantilizados”. Las leyes de los dos países dejan abierta esa posibilidad de oferta y demanda en manos del “todopoderoso” mercado que todo lo puede, que todo lo regula.

Sería conveniente, que se buscara valorizar los diplomas y la formación por medio de una reorganización de la oferta académica educativa, ya que a diversidad de posibilidades y alternativas de formación afecta negativamente

a los egresados de tales carreras, en lo relativo a su inserción laboral.

Si se continúa con esta lógica de diversificación, se destruye la posibilidad de construcción de la identidad del profesional de la educación, lo que contribuye a “justificar” los bajos salarios, las condiciones precarias de trabajo y la desvalorización social del docente.

#### *Bibliografía*

- ARGENTINA/MEC. **Lei nº. 24.521, 20 de Julio de 1995.** Ley de Educación Superior, Buenos Aires, Boletín oficial nº .2820, publicada 10 de Agosto de 1995. Disponible em: [www.me.gov.ar/consejo/cf\\_ley\\_superior](http://www.me.gov.ar/consejo/cf_ley_superior)
- \_\_\_\_\_. **Lei 26.206, Lei de Educación Nacional.** Disponible em [www.mec.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_educ\\_nac\\_pdf](http://www.mec.gov.ar/doc_pdf/ley_educ_nac_pdf).
- BORTHWICK, M. **Legislación educativa argentina, Ley federal de Educación nº 24.195/93.** Buenos Aires: Ripari, 1995.
- BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de Dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília: DF, 23 dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. Parecer CNE/CP nº. 5/2005. **Diretrizes Nacionais para o Curso de Pedagogia.** Aprovado em 13/12/2005.
- DOURADO, L.; CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. **Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais.** São Paulo: Alternativa, 2003.
- KROTSCH, P. **Educación superior y reformas comparadas.** 1. ed. Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- LAMARRA, N. **La educación superior en debate.** Buenos Aires: Eudeba, 2003.
- MACHADO, E. M. **Políticas para a formação de professores no contexto neoliberal.** En: MACHADO, E. M. y MUELLER, H.I. (Org.) **Políticas Públicas Múltiplos olhares.** Ijuí: Unijuí, 2006.
- MAUÉS, O. **Os organismos internacionais e as políticas públicas educacionais no Brasil.** En: GONÇALVES OLIVEIRA, Luiz Alberto (Org). **Currículo e políticas públicas.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.
- MOLLIS, M. **Un breve diagnostico de las universidades argentinas: identidades alteradas.** MOLLIS M. (Org.) In: **Las universidades en América Latina: Reformadas o Alteradas? la cosmética del poder financiero.** Buenos Aires: CLACSO, 2003.

*Recebido em junho de 2008*

*Aprovado em junho de 2008*

# Educação Básica e Formação Docente em Cuba: Prós e Contras<sup>1</sup>

## *Basic Education and Teaching Formation in Cuba: Advantages and Contrasts*

**Rose Meri Trojan<sup>2</sup>**

*Resumo:*

A educação cubana tem se sobressaído pela sua efetividade em inúmeros estudos internacionais e, no contexto atual, toda a sua política educacional encontra-se vinculada ao ambicioso projeto de universalização da educação superior, no qual se destaca o modelo de formação docente inserido em todos os cursos de graduação. Esse modelo de formação tem como elementos fundantes a unidade entre educação e instrução e a articulação entre estudo e trabalho, o que o torna uma referência para estudo. Além disso, Cuba apresenta uma única instituição formadora para os docentes da educação básica – o Instituto Superior Pedagógico

– e um modelo único de formação, admitindo além da via presencial apenas a semipresencial. Para que a educação cumpra sua função social, importa sobremaneira avaliar em que medida tais propostas atendem às expectativas e necessidades apresentadas pelas demandas de formação, tendo em vista a qualidade do ensino. Esse artigo apresenta uma análise do tema em questão, indicando possibilidades, que deverão ser objeto de aprofundamento. O objetivo é, por meio de estudos comparados, contribuir para a busca de soluções dos problemas apresentados pelas atuais políticas de formação dos professores com vistas a uma educação de qualidade.

*Palavras-chave: educação comparada; formação docente; política educacional cubana.*

*Abstract:*

Cuban education has stood out by its effectiveness in innumerable international studies and, in the present context, all its educational policy finds itself tied to the ambitious project of universalizing of the superior education, where the model of teaching formation inserted in all graduation courses stands out. This model of formation has as established elements the unity between education and instruction and the articulation between study and work, which makes it a reference for study. Besides, Cuba presents an unique formation institution for teachers on basic education – the Superior Pedagogical

Institution – and an unique model of formation, admitting besides the presential mode only the semi-presential. In order for education to fulfill its social functional, it is important to measure to what extent such proposals attend the expectations and necessities presented by the formation demands, having on sight the quality of education. This article presents an analysis of this theme, indicating possibilities that will have to be object of further research. The goal is, through comparative studies, to contribute to the search of solutions presented by actual policies of teaching formation in view of an education of quality.

*Key words: comparative education; teachers formation; Cuban educational policy.*

<sup>1</sup>Pesquisa sobre “Políticas de formação de professores para as séries iniciais do ensino fundamental: um estudo comparado sobre as propostas do Brasil e de Cuba” financiada pelo convênio CAPES/MES - Ministerio de la Educación Superior de Cuba, realizada no período 2006/2008.

<sup>2</sup>Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR e pesquisadora do Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação da UFPR.  
rosetrojan@uol.com.br

## Introdução

A educação cubana, a partir da revolução de 1959, desenvolveu uma trajetória que partiu de uma situação precária – com analfabetismo e falta de professores, e alcançou, no século XXI, uma invejável condição, agregou a erradicação do analfabetismo, universalização da educação secundária e um projeto de inclusão de todos na educação superior. No âmbito das avaliações realizadas por organismos multilaterais, como a UNESCO<sup>3</sup>, tem se sobressaído pela efetividade e pelos altos índices de proficiência dos alunos.

No contexto atual, toda a política educacional cubana encontra-se vinculada ao projeto de universalização da educação superior, no qual se destaca o modelo de formação docente. Esse modelo de formação – para todos os níveis, da educação infantil à educação superior – tem como elementos fundantes a unidade entre educação e instrução e a articulação entre estudo e trabalho, o que torna esse modelo uma referência para estudo.

Cuba apresenta uma única instituição formadora para os docentes da educação básica e um modelo único de formação, que admite além da via presencial apenas a via apenas semipresencial. Para que a educação cumpra sua função social, o modelo cubano tem defendido a articulação entre formação docente e ensino, entre educação e estudo e entre pesquisa e trabalho. Essa articulação apresenta-se como um dos motivos pelos quais a educação cubana tem apresentado resultados tão positivos.

Esse artigo toma como ponto de partida o plano de educação desenvolvido por Cuba a partir da década de 1960 e, partindo do atual estágio de desenvolvimento do projeto de universalização da educação superior, apresenta um panorama da formação docente e sua proposta de atuação na educação infantil, primária, secundária e superior.

## 1. A Educação em Cuba

Ao contrário do quadro da educação no mundo atual – que apresenta cerca de 860 milhões de analfabetos e 120 milhões de crianças sem escola, Cuba apresenta quadro diverso, pois já atende toda a demanda do acesso à educação básica. Desde a Campanha Nacional de Alfabetização de 1961 houve um esforço contínuo para superar esse desafio, chegando hoje à invejável condição de desencadear a proposta de universalização da educação superior. Desse modo:

En un inicio, estos centros de formación de maestros [escuelas de formación de maestros primarios que sustituyeron a las antiguas Escuelas Normales de Maestros] estuvieron en las montañas; después, la Revolución creó escuelas de formación de maestros en cada provincia, a las que se ingresaba con la educación primaria culminada y, más adelante, cuando las condiciones de desarrollo lo propiciaron, el nivel de ingreso fue con la secundaria básica terminada. (...) A partir de 1976, los institutos superiores pedagógicos construidos como centros universitarios independientes, conformaron una red de instituciones dirigida a la cobertura de docentes para lograr la universalización hasta el nivel medio y superior (GÓMEZ GUTIERREZ, 2006, p. 6-7).

Até 1959, Cuba contava com um sistema educacional precário e um alto índice de analfabetismo, pois: “A questão dos interesses norte-americanos na ilha requeria alguns administradores, empregados do ramo turístico, comerciantes e outros profissionais. O resto da população estava além das preocupações educacionais da classe governante e também da capacidade de absorção do sistema educacional” (PUIGGRÓS, 1992, p. 110). Assim, em 1958, o quadro educacional de Cuba apresentava um milhão de analfabetos absolutos, mais de um milhão de semi-analfabetos, 600 mil crianças sem escola e 10 mil professores sem trabalho (PUIGGRÓS, 1992, p. 112-113).

A partir da revolução cubana de 1959, a educação passou a receber tratamento prioritário. Assim é que, a partir de uma Campanha Nacional de Alfabetização, em 1961, “erradicou-se o fenômeno do analfabetismo e deu-se início a uma redistribuição em grande escala da educação” (PUIGRÓSS, 1992, p. 113). Obtido esse primeiro êxito, o governo cubano passou a investir na continuidade da escolarização para todos e, paralelamente, na formação docente. De um início – quando não contava com a quantidade necessária de professores – desenvolvido pelo movimento de *Maestros Voluntarios*, passou à organização de cursos acelerados para preparação de professores emergentes e, gradativamente, para uma formação de nível médio e depois superior (GÓMEZ GUTIÉRREZ, 2006, p. 5).

## 2. Estrutura e Organização do Sistema Educacional

Em Cuba, todo o processo de organização da educação nacional é centralizado a partir de um sistema nacional unificado. Esse sistema é facilitado pela pequena extensão territorial – Cuba é um arquipélago formado por duas grandes ilhas, entre outras pequenas perfazendo 110.860 km<sup>2</sup>, habitadas por 11 milhões de pessoas. A existência de um sistema nacional constitui-se em um instrumento fundamental na definição das políticas e normas comuns para garantir a unidade e efetividade das políticas e planos definidos, além da igualdade na qualidade de toda a educação ofertada, que é inteiramente pública e gratuita. Para tanto, “O sistema educacional cubano se apóia nos princípios *do caráter massivo da educação; no princípio da vinculação estudo e trabalho; da participação de toda a sociedade nas tarefas da educação do povo; da co-educação e no princípio da gratuidade do ensino em todos os níveis*” (FREITAS, 1998, p. 216).

Esses princípios traduzem a prioridade dada à educação. Esta está inserida num projeto nacional mais amplo, cujo objetivo é garantir, além do

direito à educação, o direito à saúde, à moradia e ao emprego, para todos. O cumprimento dessas prioridades tem garantido ao povo cubano, apesar das grandes dificuldades econômicas, uma educação de qualidade; qualidade que tem reconhecimento nacional e internacional.

Entretanto, ainda que existam espaços institucionais para discussão, planejamento e avaliação em todos os níveis e âmbitos da rede de ensino – como os Coletivos Municipais e os Conselhos de Escola –, as decisões são centralizadas e partem das instâncias superiores. Por exemplo, ainda que baseado em um diagnóstico nacional, o novo modelo de escola secundária básica – correspondente às séries finais do ensino fundamental no Brasil – foi elaborado por um coletivo de professores da Direção Nacional de Secundária Básica e do Instituto Central de Ciências Pedagógicas, para “*cumprir el encargo planteado por el Comandante Fidel Castro*” (MINED, 2007, p. 5). Mas, ao contrário do que acontece na América Latina, particularmente no Brasil, o processo de centralização inclui a garantia de manutenção e financiamento de toda a rede em igualdade de condições.

A estrutura do ensino no país está organizada de acordo com o modelo europeu: educação infantil, pré-escolar, primária, secundária e superior. Compõe-se de instituições específicas para cada um dos níveis e faixas etárias correspondentes: círculo infantil (zero a quatro anos de idade); pré-escolar (cinco anos), escola primária (seis a 11 anos); secundária básica (dez a 12 anos); pré-universitária, escola de ofícios, secundária *obrero-campesina* e instituto politécnico (15 a 17 anos); universidades, centros universitários e institutos superiores.

Mesmo tendo atingido a universalização do ensino secundário, esta estrutura mantém a modalidade de educação de adultos para enriquecimento cultural, re-qualificação profissional e para inserção daqueles que desistiram ou não chegaram a ingressar na idade própria no ensino superior, por meio dos chamados “programas de superação”.

<sup>3</sup>Entre outros estudos, ver: CASTRO, Cláudio de Moura. *Escolas feias, escolas boas? Ensaio*, Rio de Janeiro, v.7, n.º 25, p. 342-354, out./dez. 1999.

Apesar do sistema nacional unificado e da centralização, em decorrência do princípio da união entre ensino e trabalho, a educação superior está dividida entre oito ministérios, um escritório, um comitê e um instituto nacional. O MES é responsável pela gestão das universidades e os demais pelos institutos superiores, responsáveis pela formação dos profissionais que atuam na sua área. Por exemplo: o MINSAP é responsável pela formação dos profissionais da saúde nos institutos superiores de medicina e enfermagem; o INDER, pelos atletas e professores de educação física, nos institutos superiores de cultura física; e assim por diante.

Sigla	Organismos Responsáveis	Áreas de Estudo
MES	Ministerio de la Educación Superior	Ciências Técnicas, Ciências Naturais e Matemáticas, Ciências Sociais e Humanísticas, Ciências Agropecuárias e Economia.
MINED	Ministerio de la Educación	Ciências Pedagógicas
MINSAP	Ministerio de la Salud Pública	Ciências Médicas
MIC	Ministerio de la Informática y de las Comunicaciones	Informática e Comunicações
MINCULT	Ministerio de la Cultura	Arte
CITMA	Ministerio de la Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente	Ciência e Tecnologia Nuclear
INDER	Instituto Nacional de Deporte, Cultura Física y Recreación	Cultura Física
ONDI	Oficina Nacional de Diseño Industrial	Desenho Industrial e Informacional
MININT	Ministerio del Interior	Ciências Militares
MINFAR	Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias	Ciências Militares
MINREX	Ministerio de las Relaciones Exteriores	Relações Intenacionais (pós-graduação)
	Comité Central del Partido Comunista Cubano	Ciências Políticas (pós-graduação)

Fonte: VELA VALDEZ, 2006.

O MINED é responsável por toda a rede de ensino e pela formação de todos os docentes da educação básica – que atuam nas escolas infantis, primárias e secundárias como regentes de turma – nos institutos superiores

pedagógicos e sedes universitárias municipais. Mas, os instrutores de artes, educação física, informática e língua estrangeira, que não são regentes de turma, formam-se nos institutos ou universidades que formam os profissionais da área – os artistas, os atletas, os técnicos em informática e os literatos. O que garante a unidade nacional é a definição de uma política nacional e um modelo pedagógico igual para todos os cursos de nível superior. Ainda assim, é possível verificar certo distanciamento entre as instituições, as quais atuam de forma independente da graduação à pós-graduação.

### 3. Formação de Professores para a Educação Básica

Atualmente, a formação dos professores para a educação infantil, primária e secundária em Cuba é realizada integralmente em cursos de graduação plena de nível superior, universitário. O *locus* dessa formação é composto pelo *Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño*, articulado com os Institutos Superiores Pedagógicos *Enrique José Varona* e *Héctor Piñeda*, localizados na cidade de Havana e com dezesseis universidades pedagógicas distribuídas em todas as províncias cubanas (MARIÑO SÁNCHEZ et al, 2004, p. 3).

Os princípios gerais da política de formação docente são: a responsabilidade total do Estado pela formação inicial e continuada, por meio da gratuidade, garantia de emprego e formação contínua para todos os professores em exercício; instituições universitárias específicas de tempo integral e duração de cinco anos; e um sistema integrado das instituições universitárias com a escola. Além da formação inicial e continuada, essas instituições são responsáveis pela investigação educativa e elevação do potencial científico do seu território de abrangência (MARIÑO SÁNCHEZ et al, 2004, p. 3).

O desenho dos cursos de graduação apresenta um novo modelo, cujo programa geral de estudos obedece aos seguintes princípios: diagnóstico integral do aluno; processo de

busca ativa do conhecimento pelo aluno; concepção de um sistema de atividades de estímulo ao desenvolvimento do pensamento reflexivo e da autonomia; orientação da motivação para aprender; estímulo à formação de conceitos teóricos e capacidade para resolver problemas; integração dos processos de interação do individual com o coletivo no processo de aprendizagem; atendimento das diferenças individuais; e vinculação entre os conteúdos de aprendizagem com a prática social (GONZÁLEZ, 1996, p. 164).

Os cinco anos de formação se dividem em duas etapas. A primeira, de caráter teórico-intensivo, tem como objetivo preparar os estudantes para o trabalho universitário independente e uma adequada formação psicológica, pedagógica e sociológica, que permita iniciar sua atividade docente. Segundo o Ministro da Educação:

... los estudiantes – después de una primera etapa de formación intensiva de un año de duración en que se habilitan para el ejercicio docente – reciben su formación académica en estrecha vinculación con la actividad profesional-investigativa que realizan en las escuelas de nivel para el que se forman, donde asumen la atención responsable de un grupo de alumnos – según el modelo de enseñanza correspondiente – bajo la atención de un tutor – que es un licenciado que le guiará a lo largo de su carrera tanto en la ayuda en sus estudios universitarios como en su formación profesional integral – y del conjunto del colectivo pedagógico de esos centros, vinculados a la actividad real del medio escolar y comunitario, al cual contribuyen a desarrollar de forma decisiva (GÓMEZ GUTIÉRREZ, 2006, p.15).

Então, a partir do segundo ano, os estudantes são encaminhados para uma escola considerada como *micro-universidade* que, em conjunto com sedes universitárias criadas nos municípios, garante a formação geral, acadêmica, laboral e investigativa dos estudantes. É importante destacar que, nessa proposta de formação, a pesquisa ocupa um lugar de destaque, focalizada na escola e a partir do trabalho realizado pelo estudante. Desse modo: “En la escuela tiene lugar la

*interacción de los maestros que se forman con los docentes de experiencia ya en ejercicio”* (MARIÑO SÁNCHEZ et al., 2004, p. 6-9).

Assim, após o primeiro ano de estudos intensivos, a continuidade da formação se articula com a prática docente nas escolas escolhidas como micro-universidades, nas quais os estudantes são orientados e assessorados pelos professores mais experientes. Além disso, contam com professores tutores das sedes universitárias municipais, realizam pesquisas, estudos independentes orientados e freqüentam as aulas organizadas através de conferências, seminários e cursos. Essa nova concepção de formação docente tem como finalidade: aproximar a formação docente dos lugares onde os estudantes vivem e desenvolvem o seu trabalho; oferecer maiores possibilidades de acesso por meio de novas fontes de ingresso; e fortalecer a missão de formar verdadeiros educadores (MARIÑO SÁNCHEZ et al., 2004, p. 9).

Tal concepção é parte integrante do programa de *Universalización da la Educación Superior*, que tem como meta garantir o acesso ao ensino superior para todos os cubanos em 10 anos. Essa nova formação é adotada em todas as carreiras profissionais e envolve também uma proposta de formação docente para atuação no nível superior de todas as instituições de nível superior.

Essas mudanças tiveram início em 1991, com o processo de diagnóstico sobre o pessoal docente em exercício e com o processo de formação existente que embasou a definição dos princípios gerais da nova proposta. Entre os quais, destacamos:

- Lograr que la formación se realice en el trabajo y para el trabajo;
- El aumento de la preparación pedagógica, sociológica y psicológica de los estudiantes y el fortalecimiento de los conocimientos y habilidades para conocer con profundidad a los educandos con los cuales trabajarán;
- Lograr que los egresados de estas carreras sean, ante todo, pedagogos y que ello los distinga como profesionales universitarios (GÓMEZ GUTIÉRREZ, 2006, p.8).



Finalmente, cabe salientar que o sistema cubano, atualmente, conta com 13 institutos, 199 sedes municipais e 5476 (escolas) micro-universidades para um total de 81.838 matrículas, 20.664 professores e 19.026 tutores (uma relação média de 1 tutor para cada 5 estudantes). Além disso, os estudantes têm garantido o suprimento de todo material científico-pedagógico e contam com a garantia de emprego e formação permanente após a conclusão do curso (HORRUTINIER, 2004, p.8).

Os *Institutos Superiores Pedagógicos* são responsáveis pela formação inicial e permanente dos profissionais da educação, pela pós-graduação, pesquisa e extensão universitária. As sedes municipais, articuladas com um instituto ou micro-universidade, organizam todas as atividades do processo educativo e, para isso contam com televisão e vídeo em cada sala de aula, laboratórios de computação, biblioteca e equipe pedagógica para realizar encontros, cursos, trabalhos independentes, videoconferências, pesquisas, orientação com professores, tutoria, atividades pedagógicas com os alunos da escola e avaliação dos estudantes.

Essa proposta dos institutos ou universidades pedagógicas, que separam o *locus* da formação docente das universidades e realizam as demais graduações – as primeiras regidas pelo Ministério da Educação e as segundas pelo Ministério da Educação Superior – merece um estudo mais detalhado. Porém, essa questão extrapola os limites definidos para o presente texto.

O ponto a ser aqui destacado, refere-se à relação entre teoria e prática no âmbito da formação inicial e continuada do pessoal docente em Cuba. Afinal, esses docentes demonstram uma nova possibilidade para a superação da dicotomia entre trabalho e ensino, a qual deverá ser comparada com a proposta brasileira. Na proposta cubana, a relação entre teoria e prática se estabelece a partir dos problemas apresentados na prática escolar, cujo tratamento deverá nortear os estudos e as pesquisas dos estudantes e seus professores.

Ao contrário da maioria dos cursos de graduação plena no Brasil, – com duração de quatro anos – em Cuba, a formação superior de cinco anos é significativa no que se refere a uma análise da qualidade. Em primeiro lugar, possibilita uma formação teórica mais sólida e aprofundada e, em segundo lugar, a relação entre teoria e prática se realiza, efetivamente, ao longo de todo o curso, combinando ensino e trabalho. É necessário salientar também que o primeiro ano de estudos, destinado para formação teórica intensiva, é cursado em tempo integral com carga horária de 6 horas ao dia, o que corresponde à carga horária de dois anos de curso em nosso país, cuja jornada diária é de quatro horas (FREITAS, 1998, p. 225).

Os estudos acadêmicos são orientados por um professor-tutor para cada cinco alunos, em média, situação que permite uma relação de ensino-aprendizagem e uma condição de avaliação com excelentes possibilidades. Já no início do curso, o tutor acadêmico elaborava com o estudante um plano de estudos que será acompanhado durante todos os anos de formação. Esse vínculo que se estabelece entre tutor e estudante é fundamental para evitar rupturas, desvios e problemas de continuidade.

Dessa forma, juntamente com a orientação complementar oferecida pelo professor-tutor da escola, o estudante articula os estudos com o trabalho através do contato permanente e direto com a realidade escolar, o que permite inverter a tradicional relação teoria-prática descrita como mera aplicação da teoria, em atividades pontuais de estágio e prática de ensino.

Esse desenho curricular é formado por três componentes articulados – o acadêmico, o laboral e o investigativo – que destacam a pesquisa como uma das atividades desenvolvidas pelos próprios estudantes ao longo de todo o curso, possibilitando uma estreita vinculação com a atividade acadêmica e profissional, não apenas no processo de formação inicial, mas como um meio de educação permanente (ZILBERSTEIN, 2000).

O programa de formação docente está focalizado principalmente na Didática, reafirmando a centralidade do processo de ensino e aprendizagem e “*expresándose en el mismo la unidad entre instrucción, enseñanza, aprendizaje, educación, formación y desarrollo*” (TORUNCHA, 2005, p. 11).

Portanto, o ensino não deverá levar os estudantes à *prática pela prática*, mas “*promover que en la unidad dialéctica teoría-práctica, se apropien de manera consciente de generalizaciones teóricas que les permitan ‘operar’ con conceptos, leyes, establecer nexos y relaciones; todo lo cual favorecerá que el aprendizaje adquiera significado y sentido para ellos*” (TORUNCHA, 2005, p.9).

#### 4. Educação Superior

O plano de universalização da educação superior de Cuba, implantado em 2003, tem como meta, integrar todos os jovens de 18 a 25 anos na universidade num prazo de dez anos e, por meio dos chamados “programas de superação”, incluir os trabalhadores que, por qualquer motivo, abandonaram os estudos antes de concluir um curso superior (CRUZ TEJAS, 2004).

O Sistema de Educação Superior de Cuba garante educação superior a todos os estudantes que concluem o ensino secundário pré-universitário no 12º ano de estudo ou tenham formação equivalente, e sejam aprovados no exame de ingresso. Caso não seja aprovado, o estudante é encaminhado para programas de superação.

Atualmente, a rede de ensino superior conta com 65 instituições, incluindo universidades e institutos superiores, e 3.150 SUM, sedes universitárias municipais, que funcionam em escolas, locais de trabalho e outros espaços alternativos (VELA VALDÉZ, 2006).

De acordo com o Ministro da Educação Superior, no início do ano letivo de 2006-07, 58,35% dos jovens de 18 a 25 anos estavam matriculados em algum curso superior, perfazendo um total de 620.997 matrículas,

distribuídas nos distintos ministérios que se ocupam da formação de nível superior. A pós-graduação *stricto-sensu* é constituída de 140 mil matrículas no mestrado e cinco mil no doutorado, sem contar com os profissionais que realizam seus cursos no exterior. Além desses, atende também 32 mil estudantes estrangeiros de 122 nacionalidades que realizam estudos de graduação e pós-graduação no país, mediante convênios. A evolução das matrículas de 2000 a 2007 demonstra o desenvolvimento do processo de inclusão dos jovens no plano estabelecido, destacando-se o incremento ocorrido nos últimos anos, quando se inicia o programa de universalização da educação superior no país.

**Tabela 2. Evolução das matrículas no Ensino Superior Cuba – 2000/2007**

Ano Letivo	Matrículas
2000-2001	137.000
2001-2002	160.000
2002 – 2003	211.184
2003 – 2004	300.000
2004 -2005	380.000
2005 – 2006	510.000
2006 – 2007	620.000

Fonte: VELA VALDÉZ, 2006.

Para atender a essa demanda, o sistema conta com 120 mil professores, uma média de um professor para cada cinco estudantes – considerando o modelo pedagógico adotado que, além dos docentes, inclui um tutor acadêmico. Deste total, 32,5 mil são professores de tempo integral e 87,5 mil de tempo parcial, ou seja, profissionais que atuam na sua área específica e foram “categorizados” como docentes e/ou tutores mediante um curso de especialização e um exame, exercendo a docência no período noturno nas SUM.

Para atender o programa de universalização da educação superior, considerando as matrículas dos jovens e dos programas de superação – que incluem a graduação e a pós-graduação – são ofertados 95 cursos para as diferentes carreiras profissionais.

Os professores que atuam nos cursos superiores recebem uma formação pedagógica na sua própria instituição de formação. De

modo semelhante ao que ocorre no Brasil – onde os cursos de bacharelado agregam uma formação pedagógica a fim de possibilitar a licenciatura em matérias específicas como Português, Matemática, Geografia, etc. nas 5ª a 8ª séries e ensino médio – em Cuba, os estudantes das distintas carreiras (agronomia, veterinária, medicina, engenharia, etc.) formam-se professores do ensino superior em sua área de habilitação, na forma de uma especialização que pode ser integrada ou posterior à formação. Esse é um programa implantado no âmbito do programa de universalização da educação superior, o qual apresenta um avanço em relação à formação de professores, pois propõe preparar os profissionais que irão atuar na docência do ensino superior. No Brasil a preocupação com essa especificidade é recente e, em geral, é ofertada apenas como opção nos cursos de pós-graduação, sendo que a legislação nacional não faz nenhuma exigência nesse sentido.

## 5. Educação Secundária

A educação secundária é constituída de duas etapas: secundária geral e pré-universitária, ambas já universalizadas em todo o território cubano. Na segunda etapa, o estudante pode optar por um curso técnico de nível médio, que também garante o acesso ao nível superior. No que se refere à primeira etapa:

La Educación Secundaria Básica trabaja en el presente curso escolar con la convicción de cumplir las metas y objetivos propuestos por el MINED, cumpliendo con 2 principios básicos: la relación 1/15 alumnos para cada docente y el uso eficiente de las nuevas tecnologías (MINED, 2007, p. 6).

Segundo Fidel Castro, em discurso pronunciado em oito de setembro de 2003, no marco da revolução educacional, o uso da televisão, do vídeo e da computação se converteram em fatores insubstituíveis na busca constante por elevar a qualidade educacional. Para isso, são lotados técnicos em todas as escolas, responsáveis pela capacitação dos docentes e pelos

laboratórios dos alunos, também, dentro da relação 1/15 (MINED, 2007).

A relação de um docente para cada 15 alunos na escola secundária, aliada a jornada de tempo integral na mesma escola com 50% para atividades coletivas extra classe, representa uma melhoria significativa das condições de trabalho docente, no sentido de garantir a qualidade do ensino. Porém, o fato do mesmo professor acompanhar o mesmo grupo de 15 alunos durante os três anos de curso é uma questão que merece maior investigação para avaliar o seu impacto.

No entanto, a escola secundária básica foi totalmente reformulada a partir dos anos 2000, a favor de uma nova concepção de professor: o PGI - professor geral integral. Esse modelo segue a mesma concepção do professor primário (ou das séries iniciais do ensino fundamental, no Brasil), baseado na *unidocência*, ou seja, o mesmo professor ministra todas as matérias.

As funções do PGI, em relação ao seu grupo de 15 alunos, incluem: conseguir um profundo domínio das individualidades de seus alunos, suas necessidades, conflitos e interesses; realizar um diagnóstico, integral e fino de cada um deles a partir do expediente acumulativo do escolar; e responsabilizar-se pelas ações educativas de seu grupo, junto com os professores de Inglês, Educação Física, Instrutores de Arte e pais. (MINED, 2007)

Inicialmente, os professores da escola secundária básica – que haviam sido formados para ministrar uma disciplina específica – receberam uma formação para a nova função e, por meio do coletivo de professores e do material áudio-visual preparado para as aulas, assumiram a *unidocência*. Atualmente, é possível observar a formação das primeiras turmas de PGI em cursos específicos. Deste modo, ainda é cedo para avaliar os resultados desse modelo que contradiz uma tendência, observada no Brasil, de estender a especialização da docência para as séries iniciais.

## 6. Educação Primária

A escola primária adota a concepção do modelo de escola cubana a partir dos mesmos princípios já indicados na proposta de educação secundária, os quais propiciam condições favoráveis para levar a cabo um processo educativo de maior qualidade, a qual depende, fundamentalmente, da manutenção de um reduzido número de matrículas por sala (a referida relação 1/15), assim como da inserção da tecnologia educativa, constituída em complemento significativo para os processos instrutivos e educativos que se desenvolvem na escola (MINED, 2006).

A diversidade etária e as etapas do desenvolvimento que se apresentam na escola primária a exemplo do modelo de ciclos de aprendizagem fundamentam um modelo pedagógico empenhado em garantir uma atenção pedagógica mais efetiva, considerando os objetivos e as metas mais gerais a alcançar em cada uma dessas etapas parciais de desenvolvimento. Os referidos momentos ou etapas de desenvolvimento são os seguintes: de cinco a sete anos (Pré-escolar ao segundo ano); de oito a dez anos (terceiro e quarto ano); e de 11 a 12 anos (quinto e sexto ano) (MINED, 2006).

Para atender às especificidades de cada etapa, a escola realiza reuniões mensais com o coletivo de professores para avaliar os resultados obtidos. O trabalho das comissões também determina e analisa as medidas definidas para solução dos problemas encontrados.

A estratégia de trabalho também é a mesma para toda a educação básica e deverá contemplar enquanto ações iniciais os seguintes aspectos: diagnóstico integral da instituição escolar e diagnóstico integral e fino do aluno, realizado pela comunidade escolar – da qual participam os professores e representantes dos pais e da comunidade (MINED, 2006).

A escola, considerada como micro-universidade, articulada com o Instituto Pedagógico Superior e a Sede Universitária Municipal de sua localidade, recebe e integra os estudantes dos cursos de formação docente ao

seu corpo de profissionais, sempre orientados por um tutor categorizado, ou seja, um professor que já tem experiência de magistério, recebeu um bom conceito na avaliação de desempenho, participou de um curso de formação e foi aprovado em um exame de habilitação.

Las características del proceso docente en estas sedes permiten la adecuada combinación de encuentros presenciales con los profesores universitarios, la utilización de materiales grabados en video y de la computación para el trabajo independiente, con un sistema evaluativo que toma en cuenta fundamentalmente el desempeño de los estudiantes en la actividad profesional para la cual se forman (SUÁREZ RAMOS, 2005).

Ao contrário do modelo brasileiro – que permite a formação dos docentes para a educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental em um mesmo curso – em Cuba, os cursos de formação são todos específicos para cada etapa e modalidade: educação infantil, ensino primário, ensino secundário básico, educação especial, educação de adultos, etc. A formação para atuar na organização do trabalho pedagógico e direção da escola se faz por meio de cursos de pós-graduação, em nível de especialização e, também, passam por procedimentos similares de categorização.

## 7. Educação Infantil

A partir de 1961, foram criados os círculos infantis, onde se recebiam crianças desde 45 dias de nascidos até os cinco anos, com o propósito de propiciar a incorporação da mulher no trabalho. Nessa etapa, o trabalho esteve dirigido principalmente para a saúde e a nutrição das crianças, para o incremento do número de instituições e para a preparação do pessoal que trabalharia nesses centros. Na década de 1970, criou-se o *Instituto de la Infancia*, as *Escuelas Formadoras de Educadoras* e a *Comisión de Educación de Padres*. Durante os anos 1980, implantou-se o primeiro programa deste nível de ensino, a Educação Pré-escolar foi integrada ao Ministério de Educação como parte do Sistema e se criou a Licenciatura em Educação Pré-escolar (MINED, 2008).

A partir de 1990, paralelamente ao aperfeiçoamento do ensino pré-escolar por vias institucionais, começa o Programa “*Educa a tu Hijo*”, para orientar a família das crianças que não freqüentavam os círculos infantis, e o *Centro Latinoamericano de la Educación Preescolar* (CELEP) foi criado para favorecer o intercambio de experiências, a investigação e qualificação docente (MINED, 2008).

O programa *Educa a Tu Hijo* se caracteriza por oferecer condições pedagógicas para a educação das crianças pequenas no seio da família, desde o seu nascimento até o ingresso na escola, incluindo orientação para o período de gestação. Os pais e parentes que se disponibilizam para cuidar e educar a criança recebem orientação pedagógica e psicológica, dirigida pela *Dirección de Educación Preescolar del Ministerio de Educación*, por meio de um programa de caráter interdisciplinar no âmbito da recreação, esporte, cultura, etc. Para isso, as pessoas se dirigem a uma instituição local – escola, centro social, ou outra – e, enquanto recebem formação, as crianças participam de atividades educativas.

### Considerações Finais

O estudo comparativo é um excelente espaço para refletir sobre a educação e sobre a formação dos professores que deverão executá-la. A partir do estudo sobre a educação em Cuba aqui apresentado – tomando-se como princípio fundamental de comparação o postulado da igualdade e considerando-se os contextos econômicos, políticos, sociais e culturais de cada país – é possível identificar semelhanças e diferenças para estabelecer uma relação de simetria, na qual a diferença não signifique superioridade ou inferioridade, mas especificidade, possibilidades e limites, que se colocam a partir das condições próprias de cada país.

A partir do plano de educação desenvolvido por Cuba a partir da década de 1960 e do atual estágio de desenvolvimento do projeto

de universalização da educação superior, destacam-se no panorama da formação docente e sua proposta de atuação na educação infantil, primária, secundária e superior: a organização e a estrutura do sistema de educação, o lócus da formação de professores, o modelo pedagógico de ensino e o de formação docente.

Sobre a organização e a estrutura, o sistema nacional de educação cubano garante unidade e igualdade em termos de acesso, permanência e condições materiais e pedagógicas para todos os estudantes em todos os níveis e modalidades de ensino de todo o país. Porém, a distribuição da responsabilidade entre vários ministérios pode levar a um distanciamento entre as várias áreas do conhecimento, ainda que, por essa mesma razão, garanta a articulação entre ensino, pesquisa e trabalho.

Os institutos superiores pedagógicos como *locus* central da formação de professores, articulados com as sedes universitárias municipais e as escolas, também garantem unidade de formação, por meio da padronização dos cursos ofertados e da metodologia adotada. Além disso, cabe destacar a relação entre ensino e trabalho, considerando a constituição do sistema e da rede escolar que inclui as instituições de educação básica e superior.

O modelo pedagógico de ensino da educação básica, por sua vez, garante condições excelentes para a equipe de profissionais no que se refere à relação de um professor para cada 15 alunos, ao tempo integral de trabalho na mesma instituição, sendo que 50% de tempo é destinado a atividades extra-classe, envolvendo todos os profissionais e representantes da comunidade. Essas condições garantem, além do trabalho coletivo em geral, o funcionamento dos conselhos escolares.

Paralelamente, o modelo pedagógico de formação – constituído de um ano de formação teórica em tempo integral, quatro anos de articulação entre ensino, pesquisa e trabalho e sistema de tutoria – possibilita inverter a relação teoria e prática na direção da superação do

estágio como mera “aplicação da teoria”. Destaca-se, ainda, a proposta de formação específica para formação dos docentes no ensino superior.

A partir das diferenças identificadas e da política educacional cubana – ainda que não se

possa tomar o exemplo de Cuba como modelo a ser adotado no Brasil, dadas às especificidades de cada país – é possível, desde já, perceber a importância deste estudo para aprofundar o conhecimento de cada realidade e, em especial, o nosso autoconhecimento.

### Referências Bibliográficas

- CRUZ TEJAS, N. **Retos y propuestas de la educación superior**. Anais do IV Congreso Internacional de Educación Superior – La universidad por un mundo mejor – Havana – Cuba, 2004. (1 CD-rom)
- FREITAS, H. C. L. **Formação de Professores na Escola Cubana: o processo nas séries iniciais**. In: GOERGEN, P.; SAVIANI, D. (orgs.) **Formação de Professores: a experiência internacional sob o olhar brasileiro**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: NUPES, 1998, p. 213-233.
- GONZÁLEZ. **Tendencias Pedagógicas Contemporáneas**. Cuba: Centro de Intercambio Educacional Graciela Bustillos, 1996.
- GÓMES GUTIÉRREZ, L. I. **La Universalización de la educación superior pedagógica: impacto y proyecciones estratégicas sobre el sistema educacional cubano**. Habana, Cuba: Ministerio de la Educación de la República de Cuba, 2006.
- HORRUTINIER, P. **El diseño curricular en la educación superior**. Anais do IV Congreso Internacional de Educación Superior – La universidad por un mundo mejor – Havana – Cuba, 2004. (1 CD-rom)
- MARIÑO SÁNCHEZ, M. A.; SIERRA RICARDO, L.; LYVA SOLER, C. **La Formación del profesor general integral: una experiencia de las universidades pedagógicas de Cuba**. Anales del IV Congreso Internacional de Educación Superior – La universidad por un mundo mejor – Havana – Cuba, 2004. (1 CD-rom)
- MINED – Ministerio de Educación de Cuba, colectivo de autores de la Dirección Nacional de Primaria e Instituto Central de Ciencias Pedagógicas. **Modelo de Escuela Primaria**. Habana-Cuba, 2006.
- MINED – Ministerio de Educación de Cuba, colectivo de autores de la Dirección Nacional de Secundaria Básica e Instituto Central de Ciencias Pedagógicas. **Modelo de Escuela Secundaria Básica**. Habana-Cuba, 2007.
- MINED. **Educación Preescolar**. Disponível em: [www.rimed.cu/preescolar/preescolar.asp](http://www.rimed.cu/preescolar/preescolar.asp) Acesso em 23 de junho de 2008. Habana-Cuba, 2008.
- PUIGGRÓS, A. **Três artigos sobre a educação socialista**. In: FRANCO, M. A. C. **Estudios Comparados e Educação na América Latina**. São Paulo: Livros do Tatu: Cortez, 1992, p.91-136.
- SUÁREZ RAMOS, R. **Formación de profesores, una tarea estratégica**. Disponible em: [www.cubaportal.org.es](http://www.cubaportal.org.es) Acesso em 10 de novembro de 2007.
- TORUNCHA, J.Z. **Reflexiones acerca de la necesidad de establecer principios para el proceso de enseñanza aprendizaje: Retrospectiva desde la didáctica cubana**. Habana, Cuba, 2005. (texto digitado)
- VELA VALDÉZ, J. (Ministro de la Educación Superior de Cuba.) Mesa Redonda de Apertura del Año Lectivo 2006-07. Habana-Cuba, 2006. (uma fita de vídeo)
- ZILBERSTEIN, J. **Didáctica integradora: una experiencia a partir de las raíces pedagógicas cubanas**. In: **Debates Americanos**, No. 9, Enero – Junio, Cuba, 2000.

Recebido em junho de 2008

Aprovado em junho de 2008

## RESENHA

## CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

Por Gabriela Schneider

No Brasil, ainda hoje, a lógica que permeia o financiamento da educação e, portanto o gasto por aluno é baseada na divisão entre os recursos da vinculação orçamentária e o número de alunos matriculados. Tal medida não tem sido capaz de garantir um padrão mínimo de qualidade, padrão este amplamente referido em diversos documentos legais.

Nesse sentido o livro **Custo aluno-qualidade inicial** se insere dentro de uma nova forma de pensar o financiamento da educação ao trazer como principal objetivo definir um padrão mínimo de custo por aluno capaz de ampliar o acesso das pessoas na escola, responder as necessidades dos alunos e atender o que está disposto no Plano Nacional de Educação (2001). O ideal de um Custo aluno-qualidade (CAQ) é a principal bandeira da Campanha Nacional pelo direito à Educação que se insere como movimento que luta por uma educação de qualidade para todos.

Para definir esse custo aluno, os autores dividem o livro em cinco partes, na busca por construir uma trajetória capaz de colaborar na elaboração da matriz do CAQ, tendo ciência que esta definição é inicial e, portanto deve ser apenas o primeiro passo na caminhada da melhoria da qualidade educacional brasileira.

Para iniciar esse caminho Carreira e Pinto (2007) apresentam um histórico da questão da qualidade ou da falta dessa nas políticas educacionais, uma vez que entendem que a qualidade é um conceito histórico e socialmente

construído que está em constante disputa e que em cada momento histórico representa um ideal, um conceito diferenciado, daí a necessidade de se explicitar o que se entende por qualidade.

Sendo assim, os autores apresentam alguns aspectos que permearam a história da discussão das políticas educacionais, mostrando que a questão da falta de qualidade na escola pública é antiga e que quando ela avança em termos qualitativos se torna elitista, por outro lado, no momento que se amplia o acesso diminuem-se os gastos. Tópicos como quantidade versus qualidade, acesso versus permanência também permearam a discussão da qualidade educacional no Brasil. Além é claro de discursos neoliberais que entendem a qualidade como eficiência, em que se buscava usar a lógica da produção fabril para a escola, idéia que foi bastante criticada especialmente na década de 1990, quando se percebeu que a qualidade poderia sim deixar de ser um debate neoliberal e representar a garantia dos direitos de todos.

Em relação à qualidade, afirmam Carreira e Pinto: “Então no campo educacional, temos hoje uma disputa sobre as diversas maneiras de se alcançar a qualidade. São perspectivas distintas, nas quais a qualidade se configura em várias pautas, projetos políticos, ideológicos e utopias” (2007, p. 21).

Nesse sentido, busca-se pensar a qualidade dentro de uma perspectiva democrática, toma-se a equidade em uma dimensão ampla e

reflete-se sobre que tipo de qualidade se quer e o que ela promove. No livro os autores definem o conceito como um processo em que se tem uma formação para toda e qualquer pessoa, respeitando suas peculiaridades e diferenças de forma democrática, justa e pensando no ser humano completo e complexo.

Ainda nesse capítulo Carreira e Pinto (2007, p. 26) demonstram as bases em que se assenta a matriz do CAQ, afirmando que ela busca trabalhar com três recortes: equidade (econômica, gênero, raça/etnia, necessidades especiais, etc), insumos (condições de estrutura e funcionamento, valorização profissional, gestão democrática, acesso e permanência) e etapas e modalidade (Educação infantil, fundamental, média, de jovens e adultos, do campo, especial, indígena, à distância) dentro de três dimensões: estética, ambiental e de relacionamento humano.

No segundo capítulo apresenta-se a realidade educacional brasileira na atualidade, apresentando os desafios a serem enfrentados. Os autores mostram que apesar do avanço em termos de acesso ainda há muito que fazer e que isso se amplia muito mais no que se refere à garantia de permanência dos alunos na escola. Explicita-se a falta de formação dos professores, os baixos índices de conclusão, especialmente do ensino médio, falta de estrutura e equipamentos, o pouco tempo de permanência dos alunos na escola, as grandes desigualdades e disparidades educacionais (em termos de localização e rede – pública e particular), o baixo acesso a universidade das camadas mais pobres, especialmente a pública. Para finalizar este capítulo mostra-se que o custo-aluno do Brasil é muito inferior a outros países da América do Sul, e nem se compara aos países de primeiro mundo.

O capítulo três expõe a legislação educacional brasileira, mostrando os pontos favoráveis, avanços e retrocessos que esta trouxe para a definição de custo aluno-qualidade. Inicialmente se tem a Constituição como marco de garantia de um padrão mínimo de qualidade para todos, contudo até a aprovação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Fundamental e Valorização do Magistério) em 1996 não havia preocupação com padrão mínimo de qualidade. O FUNDEF estabeleceu um prazo de cinco anos para o estabelecimento de recursos mínimos para o CAQ, o prazo venceu em 2001 e ainda não se vê o CAQ em prática.

Mas, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Profissionais da Educação) e amplia os impostos vinculados, bem como as modalidades de atendimento, e estabelece a participação da comunidade na definição do CAQ, contudo ainda deixa a desejar em termos de definição dos conceitos em relação ao fundo substituído. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (1996) também é um marco importante na educação, bem como para o CAQ, pois vai estabelecer o que serão os padrões mínimos de qualidade, além de definir como serão calculados. Além disso, apresenta-se o Plano Nacional de Educação que traz diversos elementos necessários a se considerar quando se pensa a qualidade da educação. Os autores ainda apresentam a questão da formação e remuneração dos profissionais da educação na legislação como ponto fundamental do CAQ.

O capítulo quatro vai apresentar os diversos movimentos feitos pela sociedade civil lutando por uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos, uma luta histórica e atual, caracterizada por uma “Atuação que envolveu criatividade, suor, lágrimas, conquistas, derrotas, dúvidas, contradições, medos, risos, competência e, sobretudo, esperanças e sonhos. Muitos coletivos e pessoas anônimas e públicas lutaram e trabalharam antes, e muitas outras virão depois de nós” (CARREIRO & PINTO, 2007, p. 67).

Essas atuações colaboraram para garantir expressivos ganhos na Constituição Federal do Brasil CF (1988), no Estatuto de Criança e do Adolescente (ECA, 1990) e na própria LDB (1996), que apesar de não ter sido aprovado a proposta construída pela sociedade civil integralmente, sua elaboração representou um momento de muita discussão e reflexão em torno da educação pública brasileira.

## Resumos de Dissertações e Teses

## A Relação Estado/Município na Passagem da 4ª para a 5ª Série em Curitiba

**Autora: Aparecida Reis Barbosa**

**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**

**Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza**

Os autores ainda citam como marcos importantes de discussão e ação pela educação: Conferência Nacional de Educação para Todos (Jomtien, 1990) que acabou por formular uma Declaração com o Compromisso Nacional de Educação para Todos. O Plano Nacional da sociedade civil que buscava apresentar os anseios e desejos da sociedade civil para a educação, buscava-se nesse documento que os gastos públicos com educação atingissem 7% do Produto Interno Bruto (PIB). Também o movimento FUNDEB pra valer que buscava batalhar perante as fragilidades da lei que instituiu esse fundo.

Além é claro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação que “surge com o desafio de somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei em torno de uma agenda com poucas metas e com um modo funcionamento da campanha, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação” (CARREIRO & PINTO, 2007, p. 73).

O quinto e último capítulo “Um primeiro passo rumo à qualidade que almejamos: o CAQi”, como o próprio nome já expressa, vai tratar da matriz que estabelece padrões mínimos de qualidade para a educação, os autores ressaltam que esses padrões não são os desejados, mas o primeiro passo para chegar a tal, por isso chama-se custo aluno-qualidade inicial.

Para Carreira e Pinto o valor definido pelo CAQi pode ser posto em prática pelos governos se assumido como prioridade, sendo que o CAQi é um processo e não um valor fixo, e tem como objetivo estabelecer um padrão mínimo de qualidade, que deve variar conforme a modalidade educacional, assegurando remuneração condigna a todos os profissionais e buscando combater as desigualdades e a iniquidade.

Para tanto, considera-se fundamental definir não apenas o conceito de qualidade mais quais são os insumos capazes de garantir uma escola de qualidade, sendo necessário para tanto levar em consideração os fatores que interferem na definição do CAQi: tamanho da escola/creche; jornada dos alunos; relação alunos-turma e alunos-professores; salários dos professores.

Assim, a partir dessas definições se estabeleceu para cada etapa de ensino uma “escola típica”, buscando descrever todas as quantidades e custos dos insumos necessários, dos bens e serviços bem como da administração do sistema. Essas matrizes demonstraram que o valor investido em todas as etapas da educação básica é aquém do valor definido como imperativo para garantir um CAQi, especialmente no que se refere a educação infantil. Além disso, percebeu-se que ao contrário do custo estipulado atualmente, o ensino fundamental séries iniciais custa mais que as séries finais.

Com a adoção do CAQi é possível colocar o Brasil “em uma situação mais próxima daquela ocupada pelos seus vizinhos sul-americanos e muito mais adequada aos interesses de sua população” (CARREIRO & PINTO, 2007, p. 112).

Por fim, os autores trazem sugestões como aumentar a vinculação dos impostos, utilizar o dinheiro das estatais, a necessidade de se pensar um CAQi para outras modalidades da educação (do campo, indígena, etc) buscando sempre a melhoria da qualidade de ensino. Sem dúvida esse livro traz uma forte contribuição para pensar o financiamento educacional e as necessidades presentes no interior da escola. Sendo assim, parece uma leitura imprescindível a todos os profissionais da educação engajados com uma educação de qualidade para todos, especialmente aqueles que se dedicam ao estudo das políticas educacionais e do financiamento da educação.

O presente trabalho tem como objeto de estudo a relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série do ensino fundamental em Curitiba. Compreende-se que o modelo de municipalização das séries iniciais e estadualização das séries finais desenvolvido no Paraná é permeado pela lógica financeiro-administrativa e aprofundado na década de 1990, sob a justificativa da modernização dos processos de gestão, racionalização, eficiência e eficácia, presentes na reforma gerencial do Estado brasileiro e respaldado pelo modelo de federalismo, que se configura com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o regime de colaboração explicitado na Lei n.º 9.394/96. No Paraná a particularidade do modelo de municipalização se constitui em uma política de Estado, desde a década de 1970. Destaca-se a participação direta do município de Curitiba na construção desse modelo, com a municipalização de 1ª a 4ª série e estadualização da 5ª a 8ª série, indicando a necessidade da construção de políticas educacionais articuladoras na passagem da 4ª para a 5ª série. A análise aponta para a contradição existente na política nacional

de municipalização do ensino, remetendo para o local a efetivação da única etapa da educação básica que tem caráter universal e obrigatório. Os dados empíricos revelam uma crescente precarização da oferta do ensino fundamental em Curitiba, com déficit de vagas em determinadas regiões da cidade. Indica, ainda, que esse modelo de municipalização cria duas redes distintas, articuladas apenas por critérios técnicos e com medidas de enfrentamento unilaterais, longe de dar ao ensino fundamental uma unidade como sistema. Por isso, as alternativas acabam por expressar um caráter localista, fragmentado e unilateral. O esforço empreendido neste estudo foi o de compreender a relação Estado/Município na passagem da 4ª para a 5ª série em Curitiba, para além da aparência, apontando as determinações históricas, sociais e situando algumas contradições do modelo colaborativo, que se materializa no binômio municipalização/estadualização do ensino fundamental. Nessa perspectiva, buscou-se apontar limites, mas também as possibilidades de superação do que está posto como pronto e acabado, no que se refere ao regime colaborativo.

*Palavras-chave: Federalismo; Regime de Colaboração; Municipalização do Ensino.*

## A Democratização do Ensino Fundamental no Município de Guaratuba

**Autor: Rosana de Fátima Silveira Jammal**  
**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Profa. Dra. Taís Moura Tavares**

Esta pesquisa tem como intenção compreender a democratização, em processo, do ensino fundamental, primeiras séries, no município de Guaratuba. Isso, através da avaliação da política em seu operando, a partir da observação do investimento, condições de qualidade e resultado de desempenho (neste caso o IDEB) como elementos co-dependentes. A suposição que se faz é que a co-dependência, entre as variáveis: financiamento, condições de qualidade e resultado de desempenho, interfira no processo de democratização do ensino. E que essa co-dependência revele o quanto se avança nesse processo e quais as limitações que têm sido impostas. As hipóteses levantadas são: i) em nível municipal, o investimento (a partir dos dispositivos legais CF e Lei 9424/96) em educação fica atrelado à arrecadação própria e de transferência, e automaticamente ao pouco ou ao muito que se arrecada; ii) o que se arrecada não é suficiente para dar conta de lidar com todos os condicionantes da qualidade em educação; iii) a gestão municipal interfere diretamente nos destinos do investimento (apesar das amarras legais) em educação e isso pode comprometer as condições de qualidade positivamente e negativamente; iv) o IDEB é um referencial que se

correlaciona com os condicionantes de qualidade e o investimento em educação, no município de Guaratuba. O trabalho é apresentado em três capítulos, no primeiro, a título de apresentação, contextualiza-se o tema políticas educacionais: comentam-se as teses debatidas, observa-se a história da estruturação do estado nacional, a centralização e descentralização de poderes neste estado, um pouco da história da tributação e da reforma estatal nos anos noventa. No segundo capítulo, trata-se do objeto da pesquisa e da metodologia. No terceiro capítulo, realiza-se a avaliação da democratização do ensino fundamental, nas primeiras séries, no município de Guaratuba; analisam-se investimento em educação, condições de qualidade ofertadas, em âmbito municipal e resultado de desempenho obtido no IDEB de 2007; para, então, avaliar-se o processo de democratização ocorrido no município. A conclusão da pesquisa é que a relação de co-dependência existe e pode ser observada, quando se analisam as variáveis: financiamento, condições de qualidade e resultados de desempenho conjuntamente; e, que o que aparece mais nitidamente como limitador da democratização do ensino fundamental, séries iniciais, é o modelo de gestão adotado.

*Palavras-chaves: políticas educacionais, democratização, ensino fundamental.*

## O Conselho Estadual de Educação na Era Lerner: Secundação e Coonestação das Políticas para a Escola Paranaense

**Autor: Joseval Basílio Pelisser**  
**Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Profa. Dra. Rose Meri Trojan**

O trabalho tomou como objeto de estudo o Conselho Estadual de Educação do Paraná, durante os anos de 1995 a 2002, período em que o estado foi governado por Jaime Lerner. Tomando como base o materialismo histórico, a análise focou a atuação do conselho em relação à política educacional efetivada nos dois mandatos de Lerner, em que se verificou mudança significativa para escola pública paranaense dada a abrangência das políticas adotadas, especialmente no enfoque privatista que estas assumiram. O Conselho Estadual de Educação inicialmente referendou e, por vezes, se omitiu em relação a tais políticas,

sendo que apenas na fase inicial do governo se posicionou criticamente em relação às imposições da Secretaria de Estado da Educação. Tal afirmação tomou como base a análise da produção legal do Conselho, através de deliberações, pareceres, proposições e indicações e a articulação com as políticas emanadas no período recortado. Buscou-se analisar também as relações de poder que se instituíram na época e que tiveram influência na nomeação dos conselheiros, um período de transformações econômicas no âmbito mundial e nacional, cujos reflexos puderam ser sentidos em todos os setores.

*Palavras-chaves: Conselho Estadual de Educação; Políticas Educacionais; Privatização; Coonestação e secundação.*

## Instruções para Submissão de Trabalhos

### JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

aceita trabalhos que tratem de temas relacionados a: políticas educacionais, gestão educacional e escolar, financiamento da educação, financiamento escolar, avaliação educacional, políticas afirmativas e de inclusão, e que cumpram com as seguintes exigências:

**1.** Artigos inéditos, em português ou espanhol:

A extensão de cada artigo deverá ser de, no máximo, 40.000 caracteres (com espaços), incluindo referências bibliográficas, ilustrações, gráficos, mapas e tabelas.

Resumo, na língua do artigo e em inglês, de no máximo 230 (duzentas e trinta) palavras - incluído logo abaixo do(s) nome(s) do(s) autor(es).

Até cinco palavras-chave na língua do artigo e em inglês.

Texto em Word for Windows obedecendo às seguintes recomendações: letra Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, papel A4, margens de 2,5 cm, paginação no canto inferior direito.

**2.** Identificação no alto da página incluindo:

Título do trabalho (na língua do artigo e em inglês) - em caso de financiamento da pesquisa, a instituição financiadora deverá ser mencionada em nota de rodapé. Nome(s) do(s) autor(es) - titulação máxima (instituição, opcional), instituição à qual se vincula, e.mail (opcional), em nota de rodapé.

**3.** As notas de rodapé deverão ser utilizadas para esclarecimentos absolutamente necessários.

Os autores mencionados no artigo deverão ser citados entre parênteses no corpo do texto, com o ano da publicação da obra e, quando for o caso, com a(s) página(s) citada(s). Ex.: (CALKINS, 1950, p.161).

**4.** As referências bibliográficas deverão seguir as normas da ABNT.

**5.** As resenhas poderão ter, no máximo, 5 (cinco) páginas e o título será a referência bibliográfica completa da obra resenhada. Ex.: FARENZENA, N. A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

Palavras-chave e resumo não são necessários.

**6.** As traduções deverão vir acompanhadas de autorização do autor e do original do texto.

**7.** Os textos devem ser enviados por mensagem eletrônica para [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br) ou em CD-ROM. Deve acompanhar uma carta ou mensagem ao editor do *Jornal de Políticas Educacionais* autorizando sua publicação, com endereço completo do(s) autor(es) para correspondência.

**8.** Os textos recebidos serão encaminhados a 2 (dois) pareceristas *ad hoc*. Caso ocorram pareceres divergentes serão enviados para um terceiro consultor.

**9.** Cada artigo dá direito a 3 (três) exemplares do número da revista em que o texto foi publicado. Outras seções dão direito a 1 (um) exemplar.

**10.** Somente serão apreciados os textos que obedecerem aos itens de 1 a 8 das normas estabelecidas para publicação.

**11.** Os originais não serão devolvidos.

**12.** *Jornal de Políticas Educacionais* reserva-se o direito, se achar conveniente, de não publicar trabalho(s) de mesmo(s) autor(es) em intervalos menores que 3 (três) edições, salvo em números especiais.

**13.** A aceitação da matéria para a publicação implica a transferência de direitos autorais para o periódico. Assegura-se ao *Jornal de Políticas Educacionais* o direito à divulgação da informação e os direitos editoriais, na forma da Lei.

**14.** Endereço para correspondência e envio de textos:

*Jornal de Políticas Educacionais*  
Universidade Federal do Paraná  
Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR  
Rua General Carneiro, 460, 4º andar, sala 407-C  
80.060-150 – Curitiba – Pr – Brasil  
E-mail: [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)





ISSN 1981-1969

Jornal de  
**Políticas Educacionais**

Número 3 | 2008

**NuPE - UFPR**