

Políticas para a educação básica na Argentina

Os desafios da “inclusão”

MYRIAM FELDFEBER*

NORA GLUZ**

RESUMO: Neste artigo, apresentamos alguns aspectos relativos à educação básica na Argentina, que teve uma expansão precoce em comparação com o resto dos países da região, ao mesmo tempo que apresenta problemas similares referentes à persistência das desigualdades. É de nosso interesse discutir os alcances das denominadas “políticas de inclusão”, que se propõem a superar os problemas de desigualdade e exclusão que caracterizam o nosso sistema educativo. Refletimos em que medida essas políticas para a educação básica contribuem na materialização do direito à educação.

Palavras-chave: Educação básica. Políticas educativas. Inclusão. Argentina.

Nas últimas décadas, foi ampliado o alcance do conceito de educação básica, a partir da extensão dos anos de obrigatoriedade escolar, levando em consideração que o básico tem estado principalmente associado à educação comum e obrigatória. No caso argentino, o conceito de educação básica não apresenta uma longa tradição. Incorpora-se na legislação a partir da sanção da Lei Federal de Educação no ano de 1993, quando foi modificada a estrutura do sistema educativo e os níveis de educação primária e secundária se transformaram na Educação General Básica¹ (EGB) (obrigatória com nove anos de duração) e no nível “polimodal”, quando

* Mestre em Ciências Sociais, com foco em Educação. Professora e pesquisadora da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires - Argentina/ARG. E-mail: <mfeldfeb@filo.uba.ar>.

** Doutora em Educação. Professora e pesquisadora da Universidade Nacional de General Sarmiento (UNGS) e Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires - Argentina/ARG. E-mail: <ngluz@ungs.edu.ar>.

se estabeleceram os “conteúdos básicos comuns”. O conceito de educação básica não está presente na Lei de Educação Nacional (LEN) vigente, que foi sancionada em 2006.

Neste artigo, apresentamos alguns aspectos relativos ao que podemos considerar como educação básica na Argentina, que teve uma expansão prematura em comparação com o resto dos países da região, ao mesmo tempo que apresenta problemas similares relativos à persistência das desigualdades educativas, tanto em termos regionais quanto de origem socioeconômica da população destinatária. É de nosso interesse discutir os alcances das denominadas “políticas de inclusão”, que se propõem a superar os problemas de desigualdade e exclusão, que caracterizam o nosso sistema educativo. Refletimos em que medida essas políticas para a educação básica contribuem na materialização do direito à educação.

Na primeira parte do trabalho, são apresentados alguns aspectos vinculados aos sentidos, aos destinatários da educação básica e à expansão dos distintos níveis que integram a estrutura acadêmica do sistema educativo nos níveis inicial, primário e secundário. Na segunda parte, faremos uma pausa na consideração das políticas de inclusão impulsadas pelo governo nacional, destinadas a superar a fragmentação e a desigualdade do sistema. A terceira parte, inclui algumas das políticas destinadas ao setor docente implementadas durante a última década, articuladas em torno dos problemas e desafios que a inclusão apresenta.

Educação básica: para que e para quem?

Historicamente, o que hoje consideramos como educação básica ou obrigatória esteve vinculado à educação primária, que estava associada à ideia da educação comum. O comum se traduzia num modelo de socialização homogêneo e homogeneizante a cargo do Estado. Este último teve a função de aglutinar a população heterogênea em torno de valores, princípios de visão e classificação comuns constitutivos da identidade nacional. Contrariamente, a escola secundária se organizou como ciclo preparatório para o acesso à universidade e, ao mesmo tempo, com um caráter seletivo, visando a formar a elite dirigente e os quadros burocráticos do Estado em formação (TEDESCO, 1986). Por sua vez, o nível inicial surgiu mais tardiamente e se estruturou em torno dos princípios divergentes: a estimulação precoce para os setores médios e altos, assim como o cuidado das filhas e dos filhos da classe trabalhadora (FELDFEBER; GLUZ; FEDER, 2004).

Sobre essas racionalidades fundacionais, foi expandindo um sistema educativo que, assim como os sistemas educativos da região, teve características seletivas próprias de sociedades que sofreram uma desigualdade persistente. No entanto, destaca-se a precoce universalização da educação primária à maioria dos países da América Latina. De fato, na década de 1980, a educação primária se encontrava praticamente universalizada, com

uma taxa de 93,9%, alcançando um 96,9% em 1991 e, de acordo com o Censo de 2001, chegou a 98,1% (ABDALA, 2007). Por tal motivo, a Argentina apresenta uma das taxas mais baixas de analfabetismo da população de 10 anos, que, de acordo com o último censo (2010), se situa no 1,9%.

Por sua vez, a educação secundária foi se expandindo e incorporando novas modalidades ao ensino médio tradicional². No marco do processo de industrialização por substituição de importações, aconteceu um incremento forte da matrícula a partir da criação das escolas comerciais e técnicas, expansão que se manteve constante até meados da década de 1970 (JUARROS; CAPELLACCI, 2009). Essa expansão significou o acesso de setores anteriormente excluídos do nível (FERNANDEZ; LEMOS; WIÑAR, 1987).

Desde então e no marco da crise do modelo de Estado de Bem-Estar, as políticas educativas da última ditadura cívico-militar visaram por um freio no crescimento do sistema (PINEAU et al, 2006). A transferência de 6.779 estabelecimentos nacionais dos níveis inicial e primário para as províncias sem o correspondente financiamento, nem o aumento da coparticipação federal de impostos, constituiu uma medida que, longe de respeitar o federalismo, visava, realmente, à redução do déficit fiscal (BRAVO, 1994). A partir desse momento, as províncias assumiram a sustentação financeira dos estabelecimentos educativos com recursos próprios; com pontos de partida desiguais, capacidades e recursos, fato que acelerou o processo de segmentação interna do sistema educativo nacional (BRASLAVSKY, 1985). Fecharam-se estabelecimentos educativos em diversas províncias, que careciam de recursos, e, como não se estabeleceram mecanismos de coordenação e o Conselho Federal de Educação (CFCyE)³ não jogou um papel, verificou-se uma anarquia no governo do sistema, fundamentalmente no plano do currículo e das condições laborais dos docentes (FELDFEBER, 2011). Junto com a transferência de estabelecimentos, foram programadas medidas que limitaram o acesso ao sistema, como a implementação de exames de ingresso nas escolas secundárias e nas universidades. Essas medidas foram derogadas com a volta da democracia em 1983, quando os objetivos de democratização do sistema orientaram as políticas no campo educativo.

O sistema continuou em expansão durante a transformação educativa implementada na década de 1990, no marco da reforma do Estado, num contexto marcado pela crescente polarização social, em decorrência dos processos de exclusão do mercado laboral e da precarização de quem, ainda, se sustentava nele. Se até os anos de 1970 o acesso ao sistema educativo foi acompanhado pela ampliação paralela do mundo laboral e por diversas conquistas sociais fruto das lutas dos trabalhadores, nesse período a ampliação do acesso à educação não se acompanhou de um acesso ao bem-estar social. Nos anos de 1980, os trabalhadores em seu conjunto haviam perdido cerca de 40% do valor de seus ingressos, situação que se agravou nos anos de 1990, quando perderam cerca de 20%, sendo os mais afetados os setores menos qualificados (KESSLER; DI VIRGILIO, 2008).

A massificação escolar em contextos de exclusão social significou uma mudança substancial nas condições para o desenvolvimento do trabalho pedagógico (TENTI FANFANI, 2007), enquanto cerca da metade dos estudantes se encontrava no início do século XXI abaixo da linha da pobreza.

No contexto da autodenominada transformação educativa, foi sancionada a lei de transferência dos serviços educativos de nível médio e superior não universitário. A heterogeneidade das jurisdições em termos de sua situação socioeconômica, de sua tradição política, de suas capacidades financeiras e técnicas, e dos níveis de escolarização da população, somada aos diferentes modos e ritmos de implementação da reforma da década de 1990, agudizou os problemas históricos de desigualdade entre as províncias. Na atualidade, o Ministério de Educação Nacional não tem escolas a seu cargo, e as instituições educativas se encontram, basicamente, nas mãos das províncias⁴. Por tal motivo, um dos principais problemas que enfrenta a gestão educativa nacional é como se articula o que foi desarticulado ao longo da história ou o que talvez nunca conseguiu funcionar como um verdadeiro sistema (FELDFEBER, 2011).

No ano de 1993, foi sancionada a Lei Federal de Educação (LFE), que introduz transformações profundas na organização do sistema e define uma nova estrutura acadêmica, estendendo a dez os anos de educação obrigatória (sala de 5 de nível inicial e de 9 anos de EGB). No ano de 2006, a LEN, atualmente vigente, estendeu a obrigatoriedade a 13 anos: sala de 5 e educação primária e secundária (12 anos de duração entre ambos os níveis). Enquanto a LEN pretendia a unificação do sistema educativo nacional, assim como a recuperação de uma estrutura comum ao longo de todo o território nacional, perduram há quase 8 anos de sua promulgação 13 províncias que contam com 6 anos de educação primária e outro tanto de educação secundária; e 11 jurisdições com 7 anos de educação primária e 5 de secundária, o que gera alguns problemas em termos de articulação do sistema.

Ao estabelecer-se a educação secundária obrigatória, tem-se o desafio de conseguir a inclusão em uma instituição que se organizou historicamente com uma lógica seletiva. Por isso, cobram relevância as políticas em matéria de inclusão, que serão desdobradas doravante.

Na última década, observa-se um leve crescimento na porcentagem de assistência educativa, tal como se desprende da comparação entre os censos da população dos anos 2001 e 2010. Para a faixa etária de 6 a 11 anos, passa-se de 98,2% de assistência em 2001 para 99% em 2010. De 12 a 14 anos, passa-se de 95,1% para 96,5%. Entre os 15 e 17 anos, passa-se de 79,4 % em 2001 para 81,5% da população dessa faixa etária que assistia no ano de 2010 (Censo 2001; Censo 2010).

No que diz respeito aos indicadores de eficiência interna do sistema, no período 2010-2011, a porcentagem de repetência na escola primária foi de 4,21%. No caso da secundária básica foi de 11,81% e de 6,70% na secundária orientada. A taxa de excesso de idade para o mesmo período foi de 20,27% na primária, 38,55% na secundária básica e 37,98% na orientada (DINIECE, 2013).

No nível inicial, observa-se o avanço mais importante a partir da inclusão do último ano do nível como obrigatório e a intensão de universalizar o ano anterior, embora perdesse a tensão originária do nível entre “assistir e educar”, e sérias dificuldades para expandir sua oferta ao ritmo requerido pela extensão da obrigatoriedade (GLUZ; KAROLINKY; MOYANO, 2014). Na sala de 4 anos, a assistência escolar durante o período intercenso 2001-2010 aumentou em 45%, passando de 48% em 2001 para 70% em 2010. No caso da sala de 5 anos, passou de 79% para 91% (SVERDLICK; AUSTRAL, 2013). Embora de modo díspar, o aumento aconteceu em todo o país.

Diferentemente do crescimento do sistema na década de 1990, a expansão do sistema foi acompanhada por um aumento da verba educativa. O gasto consolidado em educação aumentou quase 3 pontos percentuais em termos do Produto Interno Bruto (PIB)⁵, passando de 3,6% em 2003 para 6,74% em 2012 (DINIECE, 2013).

Contudo, é preciso destacar que esses dados escondem desigualdades profundas entre as diversas províncias. A massificação em contextos de exclusão contribui no reforço da função seletiva do sistema escolar, na medida em que transporta a diferenciação ao interior do sistema por meio da fragmentação da oferta, da diferenciação das trajetórias de distintos grupos sociais e de seus ganhos educativos. A fragmentação é uma das características mais reiteradas em diversos trabalhos de pesquisa na Argentina, para mostrar as marcas da desigualdade na experiência escolar de crianças e jovens pertencentes a diferentes setores sociais e regiões do país (FERNANDEZ; LEMOS; WIÑAR, 1997; KESSLER, 2002; TIRAMONTI, 2004; entre outros). Podemos afirmar que, como em muitos países da região, assistimos ao que foi caracterizado como fenômenos de inclusão excludente (GENTILI, 2009).

Esses trabalhos põem em destaque a necessidade de reconhecer que a escolarização é condição necessária, mas não suficiente, para a apropriação do conhecimento. Por tal motivo, a mera democratização no acesso às instituições não garante por si só nem a melhora nas trajetórias escolares, de tal forma que assegure a permanência e o egresso, nem o acesso aos saberes que monopolizam alguns grupos privilegiados da sociedade (TENTI FANFANI, 2007).

Eis que nos perguntaremos, a seguir, em que medida as denominadas políticas de inclusão implementadas avançam numa perspectiva democratizadora. Centraremos a análise em algumas das políticas impulsadas pelo governo nacional.

As políticas em matéria de inclusão escolar

As políticas educativas impulsionadas pelo governo nacional a partir de 2003 estiveram marcadas por um discurso centrado na igualdade, na inclusão social e na restituição de direitos, que no marco da crítica aos postulados do consenso de Washington foi

deslocando a força que nos anos de 1990 havia adquirido o discurso da equidade. As denominadas “políticas de inclusão”, impulsadas desde o Ministério de Educação, foram articuladas em torno da preocupação pela desigualdade – em especial pela exclusão do sistema escolar dos setores mais desfavorecidos –, a deterioração da qualidade educativa, a desarticulação do sistema educativo nacional e a perda de dias de aulas. As primeiras medidas, no plano legislativo, estiveram destinadas a recompor a unidade do sistema, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar, a melhorar a trajetória escolar dos estudantes e a superar as desigualdades, num contexto que se começa a reverter o aumento da desigualdade das décadas anteriores. Em 2006, foi sancionada a LEN, que derogou a LFE, símbolo da reforma educativa dos anos de 1990, e estabeleceu que a educação é um direito pessoal e social garantido pelo Estado (FELDFEBER; GLUZ, 2011).

Das mudanças, destacam-se as intervenções do período em matéria de inclusão na educação básica. Em primeiro lugar, um deslocamento das políticas focalizadas e compensatórias como resposta à exclusão, por meio de intervenções sobre grupos em condição de pobreza, baseadas na “tutela” estatal; rumo a uma priorização dos setores mais vulneráveis no marco de políticas mais universais. Em segundo lugar, e mais recentemente, uma preocupação por superar a lógica setorial de intervenção para promover uma maior integralidade na construção da política pública.

Continuidades e transformações na orientação das políticas para os setores em condição de pobreza

O abandono progressivo das intervenções focalizadas e compensatórias se expressou na própria estrutura do Ministério de Educação Nacional, que durante os anos de 1990 havia se organizado em duas subsecretarias, uma de Informação e Avaliação da Qualidade Educativa e, outra, de Políticas Compensatórias. Desde 2003, redefine-se priorizando a organização do governo em torno dos níveis do sistema escolar, deixando de diferenciar as políticas para os estudantes em condição de vulnerabilidade daqueles que não estão. No nível primário é onde se desenvolve essa estratégia política, ao suprimir os programas assistenciais anteriores, que funcionavam sob a subsecretaria de programas compensatórios e por fora da política rumo ao nível, para criar, no ano de 2004, o Programa Integral para a Igualdade Educativa (PIIE). O PIIE foi incorporado à estrutura da Direção de Nível Primário e, desde ali, foram priorizadas as escolas com alta proporção de estudantes em condição de vulnerabilidade na distribuição de apoio de material e pedagógico. Por essas características, foi definido pelos funcionários responsáveis como um programa transversal, já que evitou estabelecer políticas diferentes para os setores mais vulneráveis, tal como havia sido no caso do Plano Social Educativo nos anos de 1990.

Da mesma forma, os mecanismos de transferência de verbas em educação começaram a articular uma lógica mais próxima ao direito, evitando a competência pelos escassos recursos ao estabelecer o acesso a eles para todos aqueles que cumpram os requisitos. Criaram-se bolsas de estudo, que diferentemente das existentes durante a fase neoliberal desterraram os requerimentos meritocráticos para a continuidade do benefício e se eliminaram as quotas (GLUZ, 2012). Chamadas de “bolsas de inclusão” se integraram ao “Programa Nacional de Inclusão Educativa”, primeiro programa formulado nesses termos, que em seus fundamentos desataca a inadequação da instituição escolar para albergar os estudantes que foram expulsos do sistema, propondo a criação de um espaço específico e transitório de trabalho, a cargo de facilitadores pedagógicos que pudessem acompanhar um reingresso escolar progressivo.

Embora seja possível observar avanços importantes, a persistência da intervenção por programas, como na fase anterior, colocou em tensão as pretensões transformadoras da mudança de orientação das políticas de inclusão⁶. Dessa forma, a organização da gestão por programas supõe o ordenamento de recursos organizacionais a serviço de objetivos temporalmente definidos e, em relação ao cumprimento de metas (CHIARA, 2005), debilitou-se sua constituição como eixo orientador da política global para o nível primário. Além disso, as escolas sob programa, que contavam com recursos e equipes específicos, conformaram uma identidade comum e diferenciada do resto (GLUZ; CHIARA, 2007).

Nessa mesma linha, a continuidade de ações para transformar os atributos seletivos do modelo escolar propõe projetos institucionais para a melhora do trabalho pedagógico, e isola as mudanças em espaços complementares com escassa incidência no âmbito da classe. Sob o nome de “Projetos de Reinserção”, no caso das bolsas, iniciativas institucionais no caso do PIIE ou “Planos de Melhora Institucional”, no caso da Nova Escola Secundária, são assegurados recursos extras para implementar projetos pedagógicos particulares elaborados com o apoio de equipes jurisdicionais específicas e da supervisão. Pesquisas de nível secundário em províncias diferentes mostram como, apesar das transformações na normativa vinculada com a inscrição, assistência e promoção, os projetos institucionais tendem a centrar-se em espaços educativos complementares, no caso da secundária (PINKASZ, 2013), cuja capacidade inclusiva depende, em muitos casos, dos diretivos ou dos recursos humanos institucionais (MONTESINOS; SCHOO, 2013), e não se articulam com mudanças na categoria docente, que desenvolve o seu trabalho em condições precárias por meio de pagamentos que não se integram ao salário (LAURENTE; PENAS, 2013).

As políticas que desenvolviam novos formatos para a escolarização tendiam a se desdobrar nas margens do sistema escolar e foram dirigidas, em geral, aos adultos, centradas especialmente na finalidade dos níveis obrigatórios de ensino, como no caso do “Plano FINES”.

Uma política mais integral frente ao foco setorial dos anos de 1990

O desenvolvimento de uma concepção mais integral da política social se mostra a partir de 2009, com a implementação da Assinação Universal por Filho (Asignación Universal por Hijo – AUH) para a Proteção Social. A AUH é uma política que outorga uma prestação monetária não contributiva similar às que recebem os filhos dos trabalhadores formais (Decreto nº 1.602, de 2009), destinada às crianças e adolescentes cujos pais, tutores ou curadores se encontrem desocupados ou desempenhem na economia informal por um salário menor ao Mínimo Vital e Móvel, e é financiada com recursos do Fundo de Garantia de Sustentabilidade da Administração Nacional da Previdência Social. Desse modo, a previdência social passou a sua cobertura de 54% das crianças e adolescentes do país para 82%, mostrando um salto quantitativo de grande importância. Integrou-se, assim, ao sistema de previdência social no seu conjunto, diferentemente de outros programas de renda mínima condicionada, que dependeram do Ministério de Trabalho ou Desenvolvimento Social. Essa política inclui outras formas de transferência de ingressos às famílias, inclusive as de bolsas estudantis. Os montantes são proporcionais à quantidade de crianças menores, recebem mensalmente de modo sistemático e não recorrem a intermediações de nenhum partido político ou organização social.

Embora a AUH ainda “focalize” os mais vulneráveis, estende direitos antes reservados aos trabalhadores registrados em outros setores da população, centralmente aos trabalhadores informais de baixa renda e aos desempregados. A diferença das intervenções setoriais próprias e focalizadas da fase anterior, propõe uma estratégia de intervenção integral e a responsabilidade estatal na garantia dos direitos à previdência social, à saúde e à escolarização. Sua implementação supõe uma articulação de distintas instâncias governamentais por meio de uma Mesa Interministerial, em que os distintos ministérios coordenam uma série de ações para atender a direitos vinculados; está conformada pelos Ministérios de Saúde, Desenvolvimento Social, Trabalho, Segurança Nacional, Educação e ANSES.

Foi considerada pelas autoridades educativas como uma política que acompanha e fortalece a política de inclusão escolar e, assim, se expressa em distintas resoluções do Conselho Federal de Educação – âmbito de articulação de políticas entre os distintos estados federados; supera a perspectiva individualista pela qual os sujeitos devem assumir a responsabilidade pelo acesso à escola; e constitui a premissa educativa quem deve gerar as condições para que isso seja possível: criação de uma nova oferta, localização de vagas, entre outras questões.

Não obstante, coexiste com mecanismos de controle próprios da assistência, que deriva em formas de controle moral à pobreza. A constatação do cumprimento de controles de saúde e assistência escolar numa Caderneta Nacional de Previdência Social é elaborada sob estritas normas de segurança, para evitar “alterações intencionais” de

identidade ou a retenção de 20% do estipêndio até que a condicionalidade seja verificada como cumprida. Esse trato diferenciado, respeito aos trabalhadores formais cujo direito pretende ampliar-se, tem consequências estigmatizadas na vida cotidiana das escolas. Pesquisas prévias mostram que, tanto docentes quanto diretos, reclamam de um poder maior de sanções para quem não cumpre com a assistência escolar; assim como estender sua lógica tradicional “civilizatória” até as famílias (GLUZ; MOYANO, 2013). Mas, também, são evidenciados os limites da integralidade da política por não lograr intervir sobre outros fatores estruturantes da desigualdade social. Nos bairros mais pobres e de infraestrutura urbana precária, o absentismo estudantil cobra relevância. A falta de acesso à saúde e uma infraestrutura urbana deficitária atentam contra a continuidade escolar, já que as famílias têm dificuldade para garantir a mobilidade quando há problemas climáticos, os estudantes sofrem doenças crônicas e a cobertura de saúde não foi universalizada. Por tal motivo, o acesso à atenção exige momentos e esforços importantes em detrimento da presença escolar (GLUZ; KAROLINSKY; MOYANO, 2014).

Em resumo, embora as recentes políticas educativas se articulem em torno do direito social à educação e à responsabilidade estatal, contenham uma perspectiva integral e intersetorial, não conseguem, ainda, orientar uma transformação do sistema e das práticas. Isso, provavelmente, obedeça tanto à persistência da gramática tradicional na escola quanto à dificuldade de abandonar as formas típicas de intervenção estatal, que na atualidade se mostram inadequadas para respostas aos problemas que cotidianamente enfrentam as escolas.

A formação e o trabalho docente frente aos desafios da inclusão

A ampliação contínua da cobertura do sistema educativo argentino trouxe aliado um constante incremento do número de docentes: entre os anos 1994 e 2004, a quantidade de docentes nos estabelecimentos educativos de ambos os setores de gestão e de todos os níveis de ensino teve um aumento de 22%⁷. De acordo com o último censo docente, realizado em 2004⁸, isso representava 825.250 docentes; sendo que 70,8% dos docentes atuavam no setor público, 22,2% no setor privado e 7% em ambos os setores (DINIECE, 2007).

Assim como no resto dos países da região, trata-se de um coletivo muito heterogêneo, tanto em termos de suas condições materiais de existência quanto de suas características subjetivas (TENTI FANFANI, 2005). Uma pesquisa desenvolvida em 2010, no marco da UPEA, com uma amostra representativa de 2.400 docentes da educação comum nos níveis inicial, primário e secundário, dá conta dessa heterogeneidade, que se manifesta em diversos aspectos, entre outros, nas diferentes perspectivas e tomadas de posição no plano pedagógico e nos objetivos prioritários assegurados à educação. É interessante destacar que, entre as situações problemáticas, quase a metade dos docentes

(42%) identifica as características sociais dos alunos. O relatório indica que, embora a expressão “características sociais” seja, talvez, um pouco genérica, é provável que os docentes a considerem um problema, quando associada às condições de vida que não favorecem o processo de ensino-aprendizagem (UPEA-IIPE, 2010).

Em relação às políticas para o setor docente, diversas leis têm impulsado melhoras nas condições deterioradas de trabalho. A Lei de Garantia do Salário Docente e 180 Dias de Aulas (2003) definiu um ciclo letivo anual mínimo de 180 dias de aulas, contemplando a possibilidade de assistência financeira do Poder Executivo Nacional para as jurisdições provinciais que não conseguirem saldar as dívidas salariais do corpo docente, a fim de garantir a continuidade da atividade educativa. A Lei do Fundo Nacional de Incentivo Docente (2004) prorrogou o término para 5 anos ou até a aprovação de uma Lei de Financiamento Educativo Integral, um fundo criado em 1988 para outorgar aumentos salariais, por meio de uma quantia fixa para todos os docentes do país. A Lei de Financiamento Educativo (2005), que estabeleceu o incremento da inversão em educação, ciência e tecnologia, contemplou, entre suas metas, “melhorar as condições laborais e salariais dos docentes de todos os níveis do sistema educativo, a hierarquização da carreira docente e o melhoramento da qualidade na formação docente inicial e contínua.” Contudo, não foi definido o que se entende por melhoras nas condições laborais e por hierarquização da carreira, e quais são as mudanças a serem implementadas nesse sentido. A partir da lei, foi criado, também, o Programa Nacional de Compensação Salarial Docente, com o objetivo de contribuir com a compensação das desigualdades no salário inicial naquelas províncias em que não resulte possível abonar o salário mínimo.

O Ministério de Educação da Nação tem incrementado os recursos destinados às províncias, constituindo o Fundo Nacional de Incentivo Docente (FONID), que tem uma fórmula fixa e universal como complemento salarial para todas e todos os docentes do país, o maior componente do financiamento educativo nacional destinado às províncias. No entanto, Rivas (2009) destaca que essa destinação ignora as profundas disparidades entre as províncias no que diz respeito ao financiamento educativo e aos salários docentes, desaproveitando uma oportunidade para compensar as desigualdades.

É importante destacar que a LEN reconhece a formação permanente como um direito: o direito de todos os docentes do sistema educativo à capacitação e atualização integral, gratuita e em serviço, ao longo de toda sua carreira. No ano 2012, por Resolução do CFE se aprovou o Plano Nacional de Educação Obrigatória e Formação Docente, que estabelece como prioridades da política a inclusão educativa, a proteção à primeira infância e o aprendizado, como construção de cidadãos e cidadãs de uma nação integrada, para dentro e para fora da região. Nesse sentido, no ano de 2013, por meio da Resolução do CFE nº 206, de 2013, foi aprovado o Programa Nacional de Formação Permanente “Nossa Escola”, orientado à hierarquização das práticas de todos os docentes e ao fortalecimento das instituições educativas. A estratégia de formação

foi proposta dentro dos espaços e tempos da jornada laboral e em consenso com os sindicatos docentes, tentando reverter a lógica tecnocrática que posicionava os docentes como “objetos” e não como sujeitos de sua formação; reconhecendo-a como parte do horário de trabalho.

Contudo, surge a interrogante de que se essas políticas, que evidenciam uma importante mudança discursiva em relação às demandas de profissionalização e às novas regulações e orientações de política, poderiam configurar novos espaços de formação e trabalho, que possam dar respostas aos problemas e desafios complexo que enfrentam hoje as escolas. Entre esses desafios, destaca-se o ingresso de setores historicamente excluídos e a necessidade de desterrar prejuízos arraigados, dos quais os docentes não estão isentos e que atentam contra uma possível democratização escolar.

Para concluir, podemos afirmar que, tal como foi evidenciado ao longo do trabalho, as denominadas políticas de inclusão marcam uma mudança de paradigma, no que diz respeito ao modelo hegemônico nos anos de 1990, centrado na lógica assistencialista e compensatória, que fundamentou as intervenções para os setores mais vulneráveis da população, embora com algumas continuidades nas estratégias de intervenção. Um novo enfoque baseado na igualdade e no exercício dos direitos atravessa as formulações das políticas e dos programas, que impulsiona o Estado Nacional. Contudo, devemos destacar, por um lado, que essas regulações são, ainda, insuficientes para gerar novas institucionalidades; por outro, que as novas regulações não se traduzem mecanicamente em transformações nas práticas e nos processos de ensino e aprendizado e nas percepções dos sujeitos sobre como todas e todos podem aprender e têm direito à educação ao longo de toda a vida, porque é ali onde, em definitivo, se jugam os denominados processos de inclusão em termos de democratização social.

Recebido em janeiro e aprovado em março de 2014

Notas

- 1 Entre os objetivos da EGB, está “proporcionar uma formação básica comum a todos as crianças e adolescentes do país, garantindo seu acesso, permanência e promoção, assim como a igualdade na qualidade e ganhos dos aprendizados.” (ARGENTINA, 1993, art. 15).
- 2 As escolas normais se criaram em nível secundário de ensino a partir de 1870, com o objetivo de formar professores para as escolas comuns. A formação de professores passa ao nível terciário a partir do ano 1970. Na atualidade se concebe dentro do nível de educação superior.
- 3 O CFCyE foi – até a sanção da LEN em 2006 – o órgão responsável de planejar, coordenar e definir a política. Estava integrado pelos Ministros ou Secretários de Educação de todas as províncias e da Cidade Autónoma de Buenos Aires, presidido pelo Ministro de Educação da Nação. O atual Conselho Federal de Educação apresenta a mesma conformação, mas a diferença do anterior, pode estabelecer resoluções de carácter vinculante para as províncias.

- 4 Alguns municípios administram instituições educativas, no entanto a educação não se encontra municipalizada como ocorre no Brasil.
- 5 Esse aumento foi possível graças ao crescimento do PIB durante esse período.
- 6 Estão sendo implementadas, também, novas políticas de carácter universal, como o Programa Conectar Igualdade, política de inclusão digital de carácter federal, que distribui um *netbook* para cada estudante de nível secundário das escolas públicas. O CFE aprovou, também, uma resolução para melhorar as trajetórias escolares, que elimina a repetência em primeiro grau e estabelece a unidade pedagógica do primeiro ciclo da primária como âmbito de alfabetização.
- 7 Não se inclui nesse dado o nível universitário.
- 8 Nesse ano deveria ser implementado um novo censo docente.

Referências

ABDALA, Félix. La política educativa de los años 90 y la cobertura escolar en las provincias. In: Jornadas Argentinas de Estudios de Población, 9., 2007, Córdoba. **Anales...** Córdoba: AEPA, 2007. Disponível em: <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/ixjornadas/resumenes/Se11--Cobertura-Educativa_Harrington/ponencias/Abdala.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

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

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

ARGENTINA. **Censo Nacional de Población y Vivienda 2010**. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010.

ARGENTINA. **Censo Nacional de Población y Vivienda 2001**. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2001.

ARGENTINA. Ley nº n. 25.864, de 4 de diciembre 2003. Ley de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase. Disponível em: <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ceduacion/leyes/25864.html>>. Acesso em: 28 de jun. 2014.

ARGENTINA. Ley nº 25.919, de 11 de diciembre de 2004. Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente. Disponível em: <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/files/2009/12/ley_250531.pdf>. Acesso em: 28 de jun. 2014.

ARGENTINA. Ley nº 26.058, de 7 de septiembre 2005. Ley de Financiamiento Educativo. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/ley_financ.html>. Acesso em: 28 de jun. 2014.

ARGENTINA. Resolución del CFE nº 206, de 29 de octubre 2013. Disponível em: <<http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res13/206-13.pdf>>. Acesso em: 28 de jun. 2014.

BRASLAVSKY, Cecilia. **La discriminación educativa en Argentina**. Buenos Aires, DF: Miño y Dávila editores, 1985.

BRAVO, Héctor Félix. **La descentralización educacional**. Sobre la transferencia de establecimientos. Buenos Aires, DF: CEAL, 1994.

CHIARA, Magdalena. **Formas de organización de la gestión con énfasis en el nivel local**. Buenos Aires, DF: ICO/UNGS, 2005.

DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (DINIECE). **Mayores recursos para una educación inclusiva y de calidad**. Buenos Aires, DF: Ministério de Educação da Nação, out. 2013. (Serie una Escuela más Justa Produce Mejores Resultados, n. 6).

DIRECCIÓN NACIONAL DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA (DINIECE). **El perfil de los docentes en la Argentina. Análisis realizado en base a los datos del Censo Nacional de Docentes 2004**. Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, diciembre de 2007. (Serie Boletín Temas de Educación n. 4)

FELDFEBER, Myriam. **¿Quién garantiza el derecho a la educación en un país federal?** Algunas reflexiones sobre el caso argentino. In: CUNHA, Celio; VIEIRA DE SOUSA, José; SILVA, María Abadia (Orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2011.

FELDFEBER, Myriam; GLUZ, Nora. Las políticas educativas en Argentina: herencias de los 90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr./jun. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FELDFEBER, Myriam; GLUZ, Nora; FEDER, Valeria. **La jornada completa en el nivel inicial**. Buenos Aires, DF: GCBA, 2004. (Serie Estudios e Investigaciones, v. 5).

FERNANDEZ, María Anita; LEMOS, María Luisa; WIÑAR, David. **La Argentina fragmentada**. El caso de la educación. Buenos Aires, DF: Libros del Quirquincho, 1997.

GENTILI, Pablo. Marchas y contramarchas: el derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 49, p. 19-57, 2009. Disponível em: <<http://www.rioei.org/rie49a01.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

GLUZ, Nora. Reduccionismos en los diagnósticos, selectividad social en los resultados. Los sentidos de la exclusión en las políticas educativas argentinas. In: GLUZ, Nora; ARZATE SALGADO, Jorge (Coords.). **Debates para una reconstrucción de lo público en educación del universalismo liberal a “los particularismos” neoliberales**. Buenos Aires, DF: UNGS/UAEM, 2012.

GLUZ, Nora; CHIARA, Magdalena. **Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE)**. Buenos Aires, DF: DINIECE, 2007.

GLUZ, Nora; KAROLINKY, Mariel; MOYANO, Inés Rodríguez. Políticas sociales y democratización de la educación: sentidos sobre la inclusión escolar de la primera infancia a partir de la implementación de la AUH en la provincia de Buenos Aires (2009-2013). In: GLUZ, Nora et al. **Avances y desafíos en políticas públicas educativas: análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay**. Buenos Aires, DF: CLACSO, 2014.

GLUZ, Nora; MOYANO, Inés Rodríguez. Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 21, 2013. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

JUARROS, Fernanda; CAPELLACCI, Inés. El proceso de democratización del nivel medio en el sistema educativo argentino. **Espacios de crítica y producción**, n. 40, p. 88-95, maio 2009. Disponível em: <[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/40.13%20\(9\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/40.13%20(9).pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

KESSLER, Gabriel. **La experiencia escolar fragmentada: estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires**. Buenos Aires, DF: IIPE/UNESCO, 2002.

KESSLER, Gabriel; DI VIRGILIO, Mercedes. La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y Argentina en las últimas dos décadas. **Revista de la CEPAL**, v. 95, p. 31-50, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/33749/RVE95KesslerDiVirgilio.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

LAURENTE, María José; PENAS, Paula. La configuración del trabajo docente de la escuela secundaria en las denominadas políticas de inclusión. In: Seminario Nacional de la Red Estrado "Trabajo Docente y Pensamiento Crítico. Políticas, Prácticas, Saberes y Transformación Social", 2., 2013, Paraná. **Anales...** Paraná: Red Estrado, 2013.

MONTESINOS, María Paula; SCHO, Susana. **Procesos de mediación de en la implementación de políticas educativas en un contexto federal**. Un estudio de caso: el plan de mejora institucional. Buenos Aires, DF: Ministério de Educação da Nação/DINIECE, 2013. (Serie Educación en Debate, n. 13).

PINEAU, Pablo et al. **El principio del fin. Políticas y memoria de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)**. Buenos Aires: Colihue, 2006.

PINKASZ, Daniel. **Los planes de mejora institucional de la escuela secundaria como herramienta de las políticas de inclusión educativa**. Análisis de dos casos provinciales. Buenos Aires, DF: CADE, mar. 2013.

RIVAS, Axel. **Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo**. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación, 2009

SVERDLICK, Ingrid; AUSTRAL, Rosario. **La situación educativa en Argentina**. Panorama general en base a los censos 2001 y 2010. Buenos Aires, DF: CADE, mar. 2013.

TEDESCO, Juan Carlos. **Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)**. Buenos Aires, DF: Ediciones del Solar, 1986.

TENTI FANFANI, Emilio. **La escuela y la cuestión social**. Ensayos de sociología de la educación. Buenos Aires, DF: Século XXI, 2007.

TIRAMONTI, G. (Comp.). **La trama de la desigualdad educativa**. Mutaciones recientes en la escuela media. Buenos Aires, DF: Manantial/FLACSO, 2004.

UPEA-IIPE. **Características socioeconómicas, opiniones, valoraciones y expectativas de los docentes argentinos de educación básica**. Informe de investigación. Buenos Aires: IIPE_UPEA, 2010.

Policies for Basic Education in Argentina *The challenges of “inclusion”*

ABSTRACT: This article presents some aspects of basic education in Argentina, which developed and expanded earlier than other countries of the region, even though it has similar problems as a result of persistent inequalities. It is in our interest to discuss the implications of the so-called “politics of inclusion”, which aim to overcome the problems of inequality and exclusion that characterize our education system. We reflect on the extent to which these policies contribute to basic education in the realization of the right to education.

Keywords: Basic Education. Educational policies. Inclusion. Argentina.

Politiques pour l'éducation basique en Argentine *Les défis de l'“inclusion”*

RÉSUMÉ: Nous présentons dans cet article quelques aspects de l'éducation basique en Argentine, qui s'est répandue précocement en comparaison des autres pays de la région, mais qui, en même temps, présente des problèmes similaires de persistance des inégalités. Il est aussi ici de notre intérêt de discuter la portée des dites “politiques d'inclusion” qui se proposent de dépasser les problèmes d'inégalité et d'exclusion caractéristiques de notre système éducatif. Nous examinons dans quelle mesure ces politiques pour l'éducation basique contribuent à la matérialisation du droit à l'éducation.

Mots-clés: Education basique. Politiques éducatives. Inclusion. Argentine.

Políticas para la Educación básica en Argentina *Los desafíos de la “inclusión”*

RESUMEN: En este artículo presentamos algunos aspectos relativos a la “educación básica” en Argentina, la cual ha tenido una temprana expansión en comparación con el resto de los países de la región a la par que presenta problemas similares en torno a la persistencia de las desigualdades. Nos interesa discutir los alcances de las denominadas “políticas de inclusión” que se proponen superar los problemas de desigualdad y exclusión que caracterizan a nuestro sistema educativo. Nos preguntamos en qué medida estas políticas para la educación básica contribuyen a materializar el derecho a la educación.

Palabras clave: Educación básica. Políticas educativas. Inclusión. Argentina.