

Educación
FLACSO ARGENTINA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
propuesta@flacso.org.ar
ISSN 1995- 7785
ARGENTINA

Propuesta
Educativa
45

2016
Dossier

“Condiciones de trabajo y carrera docente en las escuelas públicas brasileñas”.

Por Dalila Andrade Oliveira.

Propuesta Educativa Número 45 – Año 25 – Jun. 2016 – Vol1 – Págs. 50 a 62

Condiciones de trabajo y carrera docente en las escuelas públicas brasileñas

DALILA ANDRADE OLIVEIRA*

La tarea de crear o revisar los planes de carrera de los profesionales de la educación es una demanda urgente en la agenda brasileña. Sin embargo, son muchos los desafíos a enfrentar dadas las condiciones de desigualdad y diversidad del país, sus dimensiones y la estructura federativa de su Estado. Esa exigencia legal tiene relación directa con las condiciones de trabajo que son ofrecidas a los docentes y a los demás profesionales de la educación en las escuelas públicas brasileñas, siendo extremadamente variables entre los estados y los municipios.

El presente artículo busca situar la problemática en la actualidad basándose en estudios nacionales e internacionales que abordan la cuestión. A partir de datos de investigaciones sobre los docentes, intenta mostrar algunos problemas urgentes que involucran la cuestión y también presentar desafíos para superarlos o responderlos. Entre los principales problemas que deben enfrentarse, se destaca la poca atención dada a los nuevos sujetos docentes que han actuado en las guarderías y en escuelas públicas a partir de nuevas políticas de expansión y cobertura de la oferta educativa. Además de eso, otro problema es la necesidad de superar las contradicciones resultantes de la gran desigualdad y diversidad de condiciones ofrecidas por las redes públicas en el contexto de una estructura federativa, lo que seguramente envuelve una discusión más amplia sobre el financiamiento y la distribución de recursos entre los entes federados. El texto discute, también, la cuestión específica de la incorporación de los funcionarios de escuela a los planes de carrera de los estados y municipios, ya que dichos planes deberán, según la norma legal vigente, contemplar todo el conjunto de los profesionales de la educación.

A pesar de ser una exigencia antigua prevista en el Art. 206 de la *Constituição Federal* de 1988 y reforzada en la *Lei de Diretrizes e Bases da Educação* (LDB 9.394) de 1996, la aprobación del actual *Plano Nacional de Educação* (PNE) en junio de 2004, ley n. 13.005/2014, coloca cierta urgencia en dicha tarea al determinar en su Meta 18 que deben asegurarse "en el plazo de 2 (dos) años, la existencia de planes de Carrera para los(las) profesionales de educación básica y superior pública de todos los sistemas de enseñanza y, para el plan de Carrera de los(las) profesionales de educación básica pública, tomar como referencia el piso salarial nacional profesional, definido en ley federal, en los términos del inciso VIII del art. 206 de la Constitución Federal" (Brasil, 2014)¹.

En el caso de la educación básica, esos planes deben garantizar el valor del piso salarial nacional como vencimiento básico inicial para los profesionales y, al mismo tiempo, promover la equiparación salarial con los demás trabajadores con mismo nivel de formación. El Piso Salarial Profesional –reglamentado en Brasil en 2008, Ley 11.738/2008–, a pesar de fijar un valor bajo en comparación con la remuneración de otras profesiones con un mismo nivel de formación y exigencia, encuentra fuertes resistencias por parte de algunos estados y municipios para ser cumplido. La ley que instituye el piso también establece que un tercio de la jornada laboral de 40 horas semanales de los docentes sea para trabajo fuera del aula, o sea, la ley tiene implicación



Prof. Titular de Políticas Públicas en Educación, Universidade Federal de Minas Gerais; Investigadora PQ-1A/CNPq. Coordinadora de la Red Latinoamericana de Estudios Sobre Trabajo Docente (Red Estrado).
E-mail: dalila@ufmg.br

directa en las condiciones de trabajo de los docentes. Lo que garantiza el pago del Piso Nacional Salarial Profesional a los que actúan en la educación básica en redes públicas son los recursos provenientes del *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação* (Fundeb), si bien dicho fondo tiene vigencia por tiempo determinado. Es por esa razón que la discusión sobre los planes de carrera y salarios de profesionales de la educación tiene relación directa con un debate más amplio sobre el financiamiento de la educación brasileña.

El contexto de las escuelas públicas brasileñas

Considerando que Brasil es un país federativo que cuenta con 26 estados, un Distrito Federal y 5570 municipios, distribuidos en cinco regiones geográficas que presentan entre sí significativas diferencias económicas, sociales, culturales y políticas, y que cada ente federado posee relativa autonomía –incluso en materia educacional–, la reglamentación de planes de carrera para la educación básica se presenta como una cuestión bastante compleja y dependiente de la capacidad de negociación y acuerdos entre los involucrados, que es variable con la correlación de fuerzas del momento. En Brasil, los profesionales de la educación básica son contratados y remunerados por los estados y municipios, lo que resulta en gran desigualdad salarial y de condiciones de trabajo entre los profesores de las diferentes regiones del país. A pesar de que la legislación federal define directrices de carrera docente a nivel nacional (CNE.Res.02/2009) y Piso Salarial Profesional Nacional (Ley: 11.738/2008), los entes federados presentan diferentes condiciones de financiamiento de acuerdo con su recaudación, y tienen la libertad de crear y definir sus propias carreras y planes salariales. Eso se refleja también en la infraestructura de los establecimientos de enseñanza, o sea, las condiciones de acogimiento de niños y jóvenes en las guarderías y escuelas públicas brasileñas varían mucho en lo que se refiere a las condiciones ofrecidas.

La política salarial del magisterio público presenta gran diversificación: los sueldos de los docentes se diferencian en función de la carrera, del contrato de trabajo –efectivo o temporario–, del cargo, del régimen de trabajo, del nivel y de la clase, del tiempo de servicio, si ocupa cargos de confianza, gratificaciones incorporadas y conforme la titulación. A partir de los años 1990 algunos mecanismos de racionalización del trabajo escolar fueron introducidos con los procesos de descentralización educacional, si bien eso ocurrió de forma bastante diferenciada entre los estados y los municipios. Al mismo tiempo en que los establecimientos escolares pasaron a tener mayor autonomía en la elaboración de los proyectos pedagógicos, gestión democrática con elección de directores y constitución de colegiados, también comenzaron a convivir con estrategias y herramientas de control y de regulación del cotidiano escolar mediante la evaluación externa con vistas a una mayor eficiencia comprobada por resultados mensurables.

Algunos autores en distintas realidades nacionales han convergido en que las evaluaciones externas constituyen herramientas de regulación por el conocimiento. Son justificadas como instrumentos que visan permitir el mejoramiento de sus prácticas por medio del conocimiento de los resultados de sus acciones y la incitación a una práctica reflexiva. Aún cuando dichas evaluaciones no se encuentran directamente vinculadas a la remuneración, continúan representando un riesgo a la profesión docente, pues influyen las formas de organización del trabajo escolar, reduciendo la autonomía profesional y orientando la gestión; Barroso, 2009; Demailly, 2009; Cattonar, Dumay et Maroy, 2013/2; Normand, 2013).

Algunos estados brasileños han adoptado políticas de gestión por resultado en que vinculan la remuneración docente en forma de premios o de bonos al desempeño de los alumnos. Dichas políticas han contribuido todavía más al aumento de la variedad de condiciones de trabajo y de remuneración que tiene impacto directo sobre las carreras en las redes públicas de enseñanza. A esto se suma el desequilibrio entre los municipios y los estados en su conjunto. De la totalidad de los municipios brasileños, el 71% tiene hasta 20 mil habitantes y reúne el 17,6% (o 32,5 millones de personas) de la población total; en la otra punta, apenas 36 municipios (0,6%) tienen

más de 500 mil habitantes y reúnen el 28% (51,6 millones de personas) de la población. Aliado al factor “distribución desigual de la población” se observa la desigualdad de la capacidad de recaudación de esos municipios y estados, razón por la cual tenemos un país extremadamente desigual y con gran fragmentación social y educativa (Oliveira, 2011: 27).

Delante de este cuadro, puede considerarse que la Meta 18 del PNE es bastante audaz para un país con las dimensiones y discrepancias de Brasil. Si consideramos también las distancias existentes entre las condiciones de trabajo, carrera y salarios de los profesionales de educación básica y superior, la meta es aún más difícil de alcanzarse en su totalidad. Esta diversidad de situaciones impone la exigencia de diagnósticos claros. Sin embargo, esa no es una discusión técnica sino, y ante todo, política, y exige el empeño de los diferentes niveles de gobierno y el ajuste en torno de condiciones objetivas que aseguren una consecuente planificación.

Lamentablemente, el plazo establecido para el cumplimiento de esta medida legal –que pone en evidencia el debate en el ámbito nacional–, coincide en la agenda nacional con un momento de una seria crisis, de gran inestabilidad política y económica, lo que dificulta mucho la discusión y su pleno desenlace. El gobierno interino que asumió el comando del poder ejecutivo por un período de hasta 180 días, a pesar de su carácter interino y de tener como jefe de Estado al vicepresidente electo en la misma candidatura encabezada por la presidenta de la república Dilma Rousseff (2014-2018), ha promovido una brusca reorganización (o tentativa de desmonte) del Estado, extinguiendo ministerios y órganos públicos ya consolidados y anunciando medidas que van en sentido contrario al programa de gobierno que lo eligió. Dichas medidas pueden no solamente poner en riesgo la discusión sobre la Meta 18 del PNE, sino también comprometer el conjunto de la Ley 13.005/2014, pues lo que se está articulando en el Congreso Nacional, principal promotor del proceso de *Impeachment* de la presidenta Rousseff, ya indica retrocesos en puntos importantes de las políticas sociales y de la agenda educacional.

El PMDB, partido del presidente interino Michel Temer, lanzó en octubre de 2015 un programa titulado “Un puente para el futuro” que, partiendo de un análisis de la situación económica con énfasis alarmista dado el “estancamiento económico y el agotamiento fiscal del Estado”, busca justificar la defensa de los cortes públicos en políticas sociales. Dicho programa pone en riesgo importantes conquistas sociales al defender la necesidad de “*acabar con las vinculaciones constitucionales establecidas como en los gastos en salud y en educación*”². Al defender medidas de esta naturaleza el Programa afronta la Carta Magna brasileña, retira su autoridad garantizada por el principio de la supremacía de la Constitución y confiere todo el poder al Congreso Nacional. Apunta a un estado de gran inestabilidad, en el que la sociedad está a merced de las decisiones del Congreso. No solo no respeta la Constitución de la República sino que tampoco respeta el propio orden constitucional, atribuyendo poderes extremos al Congreso Nacional, muchos más que aquellos para los que fue electo (no nos olvidemos que no se trata de un congreso constituyente), como puede observarse en el siguiente pasaje del Programa:

“El fin de todas las indexaciones inclusive para salarios y beneficios de seguridad social y demás (...) Cada año, en la votación del presupuesto, el Congreso junto con el Ejecutivo decidirá sobre los reajustes”³.

Particularmente, esta “medida” pone en riesgo el piso salarial de los profesionales de la educación básica y de los servidores públicos en general, además de presentar serias amenazas a sus carreras.

Algunos hechos recientes en el Congreso Nacional señalan este rumbo. El Senado aprobó en 1º turno la PEC 438/2016, que reedita la *Desvincunlação de Receitas da União*⁴ (DRU) en la educación y que crea las *Desvinculações de Receitas dos Estados e Municípios* (DRE e DRM), representando cortes del orden del 25% en los recursos públicos dedicados a la educación.

A eso se suman los riesgos colocados a la Ley 12.858/2012 que dispone sobre el destino para las áreas de educación y salud de la parcela de participación en el resultado o de la compensación financiera por la explotación de petróleo y de gas natural, con la aprobación del PLS 131/15, que revoca la participación obligatoria de Petrobras en la explotación del petróleo de la capa

del pre-sal, proponiendo alteraciones a la Ley 12.351, del 22 de diciembre de 2010, que rige el tema. La propuesta original es de autoría del senador José Serra (PSDB-SP), actual ministro de Relaciones Exteriores del gobierno interino, y contó con el sustitutivo del senador Romero Jucá (PMDB-RR) que fue ministro de planeamiento de ese mismo gobierno por dos semanas y que fue obligado a dejar su cargo por estar involucrado en escándalo de corrupción.

Esos cortes presupuestarios pueden comprometer el PNE, pues sin la garantía del financiamiento prevista en su Meta 20, las otras diecinueve metas pueden no llevarse a cabo. Las condiciones para que se implementen en todos los estados y municipios brasileños planes de carrera para los profesionales de educación dependen de una mejor y más justa distribución presupuestaria, que pueda capacitar a los municipios y estados para que respondan con eficacia las exigencias de dotar las guarderías y escuelas públicas de profesionales con formación compatible, condiciones de trabajo adecuadas, salarios mínimamente atrayentes y posibilidades de hacer carrera. Por lo tanto, esta no es, en definitiva, una discusión técnica que podrá resolverse independientemente del contexto político más amplio.

De todas maneras, aun reconociendo las dificultades del momento, este artículo se propone discutir algunos desafíos específicos e inmediatos para el cumplimiento de la Meta 18 en la educación básica, basándose en datos de investigaciones realizadas en el contexto educacional brasileño.

Los desafíos para organizar los planes de carrera de los profesionales de la educación básica

La discusión sobre los cambios en las carreras tradicionales ha sido objeto de varios campos del conocimiento. La sociología de las profesiones se ha dedicado a la comprensión de cómo procesos más amplios –como la reestructuración productiva y el empleo de nuevas tecnologías y los cambios culturales, entre otros factores– han interferido en las formas tradicionales de concebirse las carreras profesionales y cómo esto ha afectado a las identidades docentes (Rodrigues, 2002; Dubar, 1997). Este es un tema recurrente en el campo de la administración empresarial, ya que trae cambios que afectan directamente su objeto central.

Balassiano, Ventura y Fontes Filho (2004), discutiendo la evolución del concepto de “carrera” según Chanlat (1995), afirmarán que el abordaje moderno de “carrera” surge como consecuencia de cambios sociales como la feminización del mercado de trabajo, la elevación de los grados de instrucción, la cosmopolitización del tejido social, la afirmación de los derechos de los individuos, la globalización de la economía y la flexibilización del trabajo, entre otros. Para los autores, a pesar de más democrático, el moderno modelo de carrera se caracteriza por la inestabilidad, la discontinuidad y la horizontalidad, en contraposición al modelo tradicional basado en la carrera preponderantemente realizada por un hombre perteneciente a los grupos socialmente dominantes, marcada por cierta estabilidad y progresión lineal vertical, con relativa estabilidad en el empleo (Chanlat, 1995: 72). En esta perspectiva tradicional, los beneficios son derechos asegurados y las organizaciones empleadoras deben asumir la responsabilidad por las carreras de sus empleados. En síntesis: la carrera es de la empresa, pues es dicha empresa que permite los accesos y gerencia el desarrollo. El éxito en la carrera tradicional puede medirse por cuán alto se llegó en la jerarquía de la organización.

Los mismos autores constatan que ese cambio no necesariamente significó progreso y bienestar para las personas, que se tornan responsables por sus propias carreras. Ellos afirman que a pesar de que la carrera de tipo burocrático persiste en organizaciones de gran porte, la tendencia es que dichas organizaciones flexibilicen cada día más sus estructuras y forma de ascensión, comenzando a valorizar atributos como el saber, la creatividad y el capital de relaciones.

Las concepciones de carrera y formas de remuneración en el caso específico de la educación pueden reflejar posiciones e intereses opuestos. Se observa, por ejemplo, cierta tendencia en algunos municipios y estados brasileños a adoptar políticas de gestión que consideran el mérito

to personal, la productividad y la responsabilización de los profesores por su propio desarrollo profesional y defienden abiertamente pagos diferenciados. Esta tendencia –que ya se ha puesto en práctica en algunas redes públicas del país– se basa en el modelo de *Nueva Gestión Pública* (NGP) que defiende la llamada “modernización de las profesiones”, fundamentada en las políticas de *accountability*, en contraposición a las formas tradicionales, basadas en la estabilidad, en la progresión jerárquica y en la valorización de los títulos y de la experiencia.

Algunos estudios realizados en otras realidades nos incitan a reflexionar sobre qué tipo de profesionalismo estarían forjando las políticas de *accountability* (Lessard, 2006; Maroy, 2006; Malet, 2009; Barroso, 2009; Normand, 2013). Las paradojas entre los modelos burocráticos y la autonomía profesional se fortalecen y ganan nuevas interpretaciones a partir de los paradigmas de organización más flexible de la carrera. Saber qué conocimientos, comportamientos y actitudes profesionales son valorizados y legitimados en ese contexto y cuáles han sido desvalorizados o, aún más, despreciados, parece una buena pista de investigación.

Malet (2009), examinando a la profesionalidad docente en los años 1990 y 2000 en Inglaterra y en Estados Unidos por medio de revisión de literatura y con la intención de observar la evolución reciente de la orientación pos burocrática para la profesión y formación, ofrece un panorama interesante que puede contribuir a que se piense la situación del profesionalismo de los profesores y su capacidad de respuesta a los cambios de su fundación y tareas en diferentes contextos nacionales. Muchas situaciones y factores –que son considerados en los numerosos estudios citados por el autor– encuentran paralelo en la realidad brasileña.

En sus estudios percibe que para muchos analistas las reformas conducidas en Inglaterra y en Estados Unidos resultaron en empobrecimiento y perversión de una profesionalidad docente en sus dimensiones moral, ética y crítica, en las cuales se había construido su legitimidad social (Malet, 2009). El autor buscará comprender las razones de dichos cambios a partir de las reformas emprendidas en Estados Unidos y en la educación por la NGP en esos contextos.

La adopción de la NGP en la educación trajo cambios importantes a la configuración actual de los sistemas educativos y de las escuelas: mayor descentralización administrativa y financiera y el foco en las evaluaciones externas con énfasis en los resultados académicos (Oliveira, 2015). En el caso brasileño, inclusive antes de la adopción generalizada de la NGP en la educación, ya era fuerte la constatación de que los profesores se encontraban desvalorizados desde el punto de vista económico y social (Hypólito, 1994; Oliveira, 2004; 2006; Ferreira Jr. & Bittar, 2006; Marin, 2010).

Lo que se espera en términos generales con la organización de la carrera de los profesionales de la educación básica a nivel nacional es mejorar las condiciones de trabajo y la remuneración de dichos profesionales y con eso aumentar la capacidad de atracción de la profesión docente en el país. Estudios más recientes han evidenciado la falta de interés de los jóvenes por cursos de formación de profesores en áreas específicas a nivel superior, y el poco interés por la profesión docente configura una preocupación en el ámbito internacional. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 2005 un estudio titulado “El papel crucial de los docentes: atraer, formar y retener profesores de calidad”, que retrata muy bien esta preocupación en el ámbito mundial. También se registra esto en la literatura académica; investigaciones en diferentes contextos nacionales revelan preocupaciones basadas en la percepción por parte de los profesores de su estatuto y de su condición, como profesionales desmoralizados, sufriendo por el no reconocimiento de su trabajo y por el deterioro de sus condiciones de realización (Esteves, 1995; Tenti-Fanfani, 2005; Demailly, 2009; Malet, 2009).

La preocupación por la capacidad de atracción aparece íntimamente vinculada a la percepción de baja valoración de la profesión por diferentes factores, como la baja búsqueda por cursos de formación de profesores en áreas específicas a nivel superior (FCC, 2009; Gatti & Barreto, 2009; Gatti, Barreto & André, 2011; Leme, 2012; Duarte, 2013) y el abandono de la carrera (Esteves, 1995; Codo, 2002). En general, esos estudios se refieren al sentimiento de los profesores de que poseen una imagen depreciada de la profesión y de sus actividades, atribuidas al tratamiento que reciben de los gobernantes, a sus bajos sueldos, a las condiciones poco adecuadas en que

trabajan, al poco apoyo dado por los familiares y a la falta de respeto de los alumnos. Esos son factores que han llevado a desgastes prematuros de esos profesionales (Gonçalves, 2003; Jardim, Barreto & Assunção, 2007), a la disminución del entusiasmo en relación a la carrera elegida y al abandono de la profesión.

De esa manera, podemos comprender la Meta 18 del PNE como una conquista legal que refleja una preocupación generalizada por la crisis de la capacidad de atracción sufrida por la profesión docente y la búsqueda por cierta recuperación de su reconocimiento social, como resultado de políticas de valoración de sus condiciones de trabajo y remuneración.



Otros factores también contribuyen para la percepción de la urgente necesidad de establecer planes de carrera más atractivos para los profesionales de la educación, como: la necesidad de renovación de los cuadros de las redes públicas de educación básica y los cambios en la organización del trabajo escolar que resultaron en la aparición de nuevos docentes que no son contemplados en los tradicionales planes de carrera, además de la incorporación de los funcionarios de la escuela.

Como ya hemos dicho, debido a la organización federativa del Estado brasileño y sus desequilibrios, sobre todo regionales, la organización de los planes de carrera de los profesionales de la educación básica en la actualidad es bastante dispersa y variada. Podemos encontrar desde planes que contemplan el conjunto de los profesionales de la educación hasta planes que se refieren únicamente a los profesionales del magisterio.

A partir de datos de la investigación *Trabalho docente na educação básica no Brasil* (TDEBB)⁵, desarrollada por el Grupo de Pesquisa sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (Gestrado/UFGM), este artículo espera contribuir a esta discusión. La investigación TDEBB es una iniciativa que pretende conocer la realidad de los que actúan como profesionales en las guarderías y escuelas de las redes públicas estatales y municipales del país, habiendo realizado una primera gran encuesta con los docentes de las tres etapas que componen la educación básica: educación infantil, fundamental y media⁶. Para eso, fueron realizadas dos encuestas: la primera en los años 2009 y 2010, con 8795 entrevistas a sujetos docentes⁷ de la educación básica de siete estados brasileños: Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio Grande do Norte y Santa Catarina; la segunda realizada en el estado de Pernambuco, en el año 2013, habiendo entrevistado 981 profesores y 612 funcionarios de la escuela.

Teniendo como categoría central el trabajo docente, abarcando tanto los sujetos en sus complejas dimensiones, experiencias e identidades como las condiciones en que las actividades se realizan en esos establecimientos, la investigación tuvo como una de sus hipótesis orientadoras la constatación de la emergencia de una nueva división técnica del trabajo en la escuela.

La investigación partió de la premisa de que los profesores sienten que tienen muchas demandas en sus trabajo y frecuentemente se ven como los responsables por el desempeño de sus alumnos y de la escuela, como ya fue constatado en estudios anteriores realizados en Brasil y en otros países de América Latina (Oliveira, 2000; 2004; Tenti Fanfani, 2005). Estos estudios demuestran que las escuelas públicas, especialmente las que están situadas en regiones más vulnerables socialmente, pasaron a responder por importantes políticas sociales que atienden a los alumnos y a sus familias y que, por dicha razón, tuvieron que adecuarse a las nuevas realidades que fueron repercutiendo en cambios en sus papeles tradicionales. A medida que las demandas que las escuelas deben responder se vuelven más complejas, también se vuelven más complejas las actividades de los docentes.

Lessard, Kamanzi & Larochelle (2013), comentando el estudio realizado por la OCDE (2005), afirman que la sociedad contemporánea demanda que los establecimientos y sus docentes tengan condiciones para responder de forma eficaz las necesidades de los alumnos oriundos de medios sociales y lingüísticos diferentes, de luchar contra el fracaso escolar, de ser sensibles a las cuestiones culturales y de igualdad de sexo, de estimular la tolerancia y la cohesión social, entre otras demandas. Para responder esas exigencias de la sociedad y de la economía, los docentes deben también estar en condiciones de desarrollar la autonomía de los alumnos y el interés de perseguir su aprendizaje a lo largo de la vida.

En el caso brasileño, la Constitución Federal de 1988, al establecer como principio en su Artículo 206, Inciso VI, la gestión democrática de la enseñanza pública respondiendo a los anhelos de los movimientos sociales en el campo educacional, refuerza nuevas exigencias para la escuela y para los docentes. Ellos deben participar en la gestión escolar actuando como gestores elegidos por sus pares, como representantes en los consejos y como elaboradores de las propuestas pedagógicas. El trabajo docente pasa a contemplar –a partir de los cambios en la legislación oriundos de ese principio–, además de las actividades en el aula, las reuniones pedagógicas, la participación en la gestión y en el planeamiento pedagógico, el relacionamiento con la comunidad, entre otras actividades.

Con la incorporación de la educación inclusiva en la escuela regular, la ampliación reciente de la cobertura de la educación infantil en el sistema educacional y los programas de educación de tiempo integral, las escuelas vieron aumentar sus demandas y nuevos sujetos comenzaron a incorporarse en la condición de docentes. Eso ha promovido una reorganización del trabajo escolar, produciendo el surgimiento de una nueva división técnica del trabajo. Sin embargo, esos nuevos docentes permanecen invisibles para las estadísticas oficiales y las políticas públicas para la educación, no estando contemplados en los planes de carrera y sueldos de los profesionales de la educación. Estos nuevos docentes claman por mayor profesionalización, tanto en relación a las mejorías de sus condiciones de trabajo, de oportunidades de formación y de titulación como en relación al reconocimiento legal de su condición.

En las dos encuestas realizadas en la TDEBB aproximadamente un 30% de los docentes que respondieron no son profesores nombrados. En los ocho estados en que la investigación se realizó, identificamos una gran variedad de otras funciones docentes que varían de acuerdo con la dependencia administrativa (estado y municipio) y con la etapa (educación infantil, fundamental y media). Son muchas las denominaciones que se dan a los docentes, especialmente en la educación infantil; las más frecuentes son: 'educadores infantiles', 'auxiliares de guarderías', 'auxiliares de enseñanza', 'asistentes de educación infantil', entre otras.

En las escuelas que adoptan programas de educación en tiempo integral los nuevos docentes son contratados no como profesores sino para trabajar en pasantías, talleres o dar apoyo. Otras veces, los propios profesores son renombrados en sus nuevas funciones como, por ejemplo, 'profesor comunitario' (Clementino, 2013).

Otra cuestión que demanda atención es la renovación generacional de los profesionales que actúan en las redes públicas. En los datos relativos a los perfiles de los participantes de la investigación TDEBB puede observarse que la edad media de los docentes entrevistados estaba entre 39 y 41 años (40,6 años en el conjunto de los siete estados y 39,7 años en Pernambuco). Estos participantes son mayoritariamente del sexo femenino (82%). Considerando que en media los docentes comienzan su vida profesional alrededor de los 20 años de edad, tenemos entonces casi a la mitad de la población docente con aproximadamente 20 años de trabajo, es decir, no falta mucho para que se jubilen. La legislación vigente permite la jubilación de profesoras de educación básica después de 25 años de contribución social y una edad mínima de 50 años; para profesores hombres son necesarios 30 años de contribución y una edad mínima de 55 años. De esa manera, la cuestión de la capacidad de atracción es aún más preocupante cuando consideramos esta dimensión generacional de la profesión.

Según datos del Censo Escolar 2012 (Brasil, 2013), considerando todas las redes y etapas de enseñanza de la educación básica en el país, el 80% de los profesores era del sexo femenino. Existen variaciones en relación a esa predominancia cuando se observan las etapas de educación básica: en los años iniciales es mayor la presencia de mujeres como docentes; ya en el segundo segmento de la enseñanza fundamental y en la media se puede observar una presencia más significativa de docentes del sexo masculino, aunque la predominancia continúe siendo femenina.

Por otro lado, es necesario considerar que la Meta 18 se refiere a planes de carrera para los profesionales de educación y no solamente para los profesionales del magisterio. Esta amplitud dada a los planes exige que sean considerados todos los profesionales de la educación previstos en ley, es decir, aquellos que son considerados por la Ley 12. 014/2009, que lista las categorías que se deben considerar como profesionales de la educación, definiendo, además, las exigencias de formación para que puedan ejercer la profesión. De acuerdo a esta ley son profesionales de la educación escolar básica aquellos que efectivamente actúan en los establecimientos y poseen formación en cursos reconocidos, a saber: profesores habilitados a nivel medio o superior para la docencia en la educación infantil y en la enseñanza fundamental y media; trabajadores en educación que tengan diploma de pedagogía, con habilitación en administración, planeamiento, supervisión, inspección y orientación educacional; profesionales con títulos de maestría o doctorado en esas mismas áreas; trabajadores en educación que tengan diploma de curso técnico o superior en área pedagógica o similar.

En esta ley, el diploma específico es el criterio fundamental para definir a aquellos que pueden considerarse profesionales de la educación; de esta forma, la formación deberá considerarse como uno de los componentes centrales que deben orientar los planes de carrera.

La mayoría de los entrevistados en la primera encuesta de la TDEBB posee nivel de escolaridad superior: un 55% realizó carreras de formación de profesores en áreas específicas, un 35% cursó Pedagogía y un 5% realizó otros cursos a nivel superior. Es importante destacar que el 52% informó que realizó algún curso a nivel de posgrado. Considerando que como importante criterio para progresar en la carrera además de la formación también se debe valorar la experiencia reflejada en el tiempo de trabajo, la investigación buscó saber cuál es la permanencia de esos

docentes de acuerdo al tiempo de trabajo en la educación: en media fue de 14 años; el tiempo de trabajo en educación en la red pública fue de 12 años (media) y la media de tiempo de trabajo en una misma unidad educacional fue de 5 años. Cuando les preguntaron a los participantes que eran contemplados por algún plan de cargos y sueldos qué aspectos ellos valorizaban más, respondieron que la titulación y el tiempo de trabajo, alcanzando un 83% y un 73% de los entrevistados, respectivamente.

Otro aspecto importante que debe ser considerado en los planes de carrera de los profesionales de la educación básica es la exclusividad a una unidad educacional. Estudios e investigaciones han demostrado que los profesores trabajan en más de una unidad educacional. La investigación Talis (2013)⁸, que es realizada en Brasil con profesores del 6° al 9° año de la fundamental, constató que un 25% de ellos trabaja en más de una escuela, aproximadamente un 20% en dos escuelas y un 5% en tres o más. En la TDEBB, considerando todos los docentes de las tres etapas de educación básica –educación infantil, fundamental y media– un 46% trabaja en más de una unidad educacional, siendo que un 37% afirma actuar en dos unidades, un 7% en tres y un 3% en cuatro o más.



A pesar de que la *Lei do Piso Salarial* establece una jornada de 40 horas para los profesores, siendo una tercera parte fuera del aula, todavía estamos lejos de tener esa determinación como una norma general. Cuando analizamos los datos de la encuesta TDEBB, realizada en el estado de Pernambuco en 2013, vemos que la cantidad de horas trabajadas semanalmente –que es un elemento importante para caracterizar a las condiciones de trabajo de los docentes– todavía es muy variada. Aquellos que trabajan de 20 a 39 horas semanales equivalen a un 40% de los entrevistados de la red estadual, un 68% de los entrevistados de la red municipal y un 52% de los entrevistados de redes en convenio con el poder público. Por otro lado, los que trabajan 40 horas por semana o más representan un 57% de los docentes de la red estadual, un 24% de los docentes de la red municipal y un 43% de las instituciones de educación infantil en convenio con el poder público. Cuando se relativiza por la etapa de enseñanza, los porcentajes de aquellos que trabajan 40 horas o más por semana en las unidades educacionales equivalen a un 26% para la educación infantil y fundamental y a un 59% para la enseñanza media.

Otro aspecto importante que debe considerarse es el vínculo laboral, pues a pesar de que la Emenda Constitucional N°53/2006 prevé el ingreso en la carrera mediante concurso público, las redes públicas

de enseñanza cuentan con un elevado número de profesores contratados por tiempo determinado, lo que genera muchas veces contratos bastante precarios en que derechos mínimos no están asegurados. Más de dos tercios de los profesores que participaron en la investigación TDEBB no realizaron pruebas de concurso para desempeñar sus actividades, es decir, no son funcionarios titulares.

Es importante observar, además, que la Meta 18 se refiere a la obligatoriedad de crear o reorganizar los planes de carrera de los profesionales de educación básica. De esa forma, dichos planes deberán incorporar a todos los profesionales de la educación. Eso significa un gran desafío para muchas redes de enseñanza que hasta el momento solamente contemplan en sus planes de carrera a los profesionales del magisterio, básicamente profesores y especialistas, excluyendo funcionarios administrativos y de apoyo.

Consideraciones finales

Frente a la constatación de que la organización de los planes de carrera de los profesionales de la educación básica en la actualidad es bastante dispersa y variada evidenciando gran diversidad de criterios y formatos –desde aquellos que contemplan el conjunto de los profesionales de la educación hasta los que solamente se refieren a los profesionales del magisterio–, el desafío debe concentrarse antes que todo en la interpretación más amplia de la ley, es decir, en la incorporación del conjunto de esos profesionales a los planes que serán creados o reorganizados.

Sin embargo, incorporar el conjunto más amplio debe significar también buscar comprender, dar visibilidad y concretizar a los sujetos que llegan a las unidades educacionales como nuevos docentes. La educación infantil no puede permanecer como un espacio de improviso o una extensión del espacio doméstico y menos aún la escolarización precoz. Es necesario enfrentar las dificultades relacionadas al presupuesto y romper las trabas que han dificultado la consolidación de la educación infantil como un espacio importante de formación de los individuos. También es preciso superar la ignorancia que ha predominado en muchas gestiones públicas que consideran que para la educación de los niños no es necesario invertir en profesionales y que es posible realizar una educación en un estándar inferior, menos costoso que la escuela regular. La educación infantil, como primera etapa de la educación básica, necesita recibir la misma atención que las demás y, para eso, es necesario reconocer que los que actúan en ella deben ser profesionalizados, formados y preparados para este propósito.

Podemos realizar una observación semejante en relación a las unidades educacionales que adoptan programas de tiempo integral. Los docentes que actúan en esos programas o en los llamados ‘contraturnos’ –clases que se realizan fuera del turno regular– necesitan ser preparados y remunerados de forma adecuada. Esos docentes tienen resentimientos en relación al desprecio que sufren por los compañeros profesores que trabajan en la escuela regular dentro de las propias escuelas en que actúan, evidenciando una separación entre los que actúan en el turno regular y los del contraturno (Clementino, 2013).

Esos nuevos docentes permanecen invisibles en las estadísticas oficiales y en las políticas públicas para la educación y, por lo tanto, no son contemplados en los planes de carrera y sueldo de los profesionales de la educación. Además, muchas veces tampoco son recordados en las pautas sindicales. Los sindicatos muchas veces priorizan las demandas de los que ya están insertados en los moldes tradicionales de las carreras.

El carácter de emergencia traído por la Meta 18 del PNE para una exigencia ya bastante conocida y reiterada en diferentes instrumentos en la legislación vigente no debe ser menospreciado e impone compromisos y responsabilidades que involucran diferentes sectores. La obligación es de los gestores públicos; sin embargo, los sindicatos de trabajadores de la educación y especialmente la *Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE)* pueden desempeñar un papel crucial en este proceso, sobretodo el de resistir a las políticas de gestión que han defendido –en nombre de una crítica a la ineficiencia burocrática– carreras más flexibles y con más autonomía, pero que tienen como consecuencia la retirada de derechos y garantías fundamentales conquistados por los docentes en su condición de funcionarios públicos.

Las tendencias a la flexibilización de las carreras no pueden resultar en la pérdida de derechos. Las críticas que se hacen a las carreras del tipo burocrático están siempre asociadas a una tendencia en que las organizaciones flexibilicen cada día más sus estructuras y las formas de ascensión, utilizando siempre un modelo organizacional de empresas privadas y su eficiencia. Esos modelos tienden a valorar atributos personales como creatividad, iniciativa, compromiso. Sin embargo, es necesario desvelar qué está por detrás de esas críticas, resistir a la seducción del discurso motivacional y buscar construir alternativas que realmente rompan con las formas tradicionales ya superadas, pero que presenten adecuaciones que sean compatibles con los sentidos de lo público.

Bibliografía

- Balassiano, M.; Ventura, E.C. & Fontes Filho, J.R. (2004), "Carreiras e Cidades: Existiria um Melhor Lugar para se Fazer Carreira?", en *Revista de Administração contemporânea*. vol.8 no.3, Curitiba.
- Barroso, J. (2009), "A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal", en *Educação & Sociedade*, vol.30 n.109, Campinas, pp. 987-1007.
- Brasil (2008), "Lei Nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica", en *Diário Oficial da União*, Brasília.
- Brasil (2014), "Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências", en *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil (1996), "Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional", en *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil (2009), "Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública", en *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Cattonar, B. (2006), "Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola", en *Educação em Revista*, n. 44, Belo Horizonte, pp. 185-208.
- Cattonar, B.; Dumay, X. & Maroy, C. (2013/12), "Politique d'évaluation externe et recomposition des professionnalités dans l'enseignement primaire: un cas de responsabilisation (accountability) douce", en *Éducation et Sociétés*, nº 32, Paris, Bruxelas, pp.35-51.
- Chanlat, J.F. (1995), "Quais carreiras e para qual sociedade?", en *RAE- Revista de Administração de Empresas*, v. 35, nº6, São Paulo, pp. 67-75.
- Clementino, A. M. (2013), *Trabalho Docente e Educação em Tempo Integral: Um estudo sobre o Programa Escola Integrada e o Projeto Educação em Tempo Integral*, Disertación (Maestría en Educación) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Codo, W. (2002), *Educação: carinho e trabalho*, Petrópolis, Vozes.
- Demailly, L. (2009), *Politiques de la relation: approche sociologique des métiers et activités professionnelles relationnelles*, Lille, Septentrion.
- Duarte, A. W. B. (2013), *Porque ser professor? Uma análise da carreira docente na educação básica no Brasil*, FAE/UFMG, Belo Horizonte (Disertación).
- Dubar, C. (1997), *A socialização: construção das identidades pessoais e profissionais*, Lisboa, Porto editora.
- Esteves, J. M. (1995), "Mudanças Sociais e Função Docente", en Nóvoa, A. (org.) *Profissão Professor*, Porto Portugal, Porto Editora.
- Ferreira Jr, A. & Bittar, M. (2006), "A ditadura militar e a proletarização dos professores", en *Educação e Sociedade*, v. 27, n. 97, Campinas, pp. 1159-1179.
- Fundação Carlos Chagas (FCC) (2009), *Atratividade da carreira docente no Brasil: relatório preliminar*, São Paulo, FCC. Disponible en: <http://revistaescola.abril.com.br/pdf/relatorio-final-atratividade-carreira-docente.pdf>
- Gatti, B. A. & Barreto, E. S. (2009), *Professores do Brasil: impasses e desafios*, Brasília, UNESCO.
- Gatti, B. A.; Barreto, E. S. & André, M. E. D. A. (2011), *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*, Brasília, UNESCO.
- Gonçalves, G. B. B. (2003), *Uso profissional da voz em sala de aula e organização do trabalho docente*, Disertación (maestría), Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Hypólito, A. L. M. (1994), *Processo de trabalho docente - uma análise a partir das relações de classe e gênero*, Disertación de Maestría, FaE/UFMG, Belo Horizonte.
- Jardim, R.; Barreto, S. M. & Assunção, A. A. (2007), "Condições de trabalho, qualidade de vida e disfonia entre docentes", en *Caderno de Saúde Pública*, v. 33, n.10, p. 2439-2461.
- Leme, L. F. (2012), *Atratividade do magistério para o ensino básico: estudo com ingressantes de cursos superiores da Universidade de São Paulo*, Disertación (Maestría en Educación). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Lessard, C. (2006), "Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá", en

Educação em Revista, n.44, Belo Horizonte, FAE/UFMG, pp. 143-163.

- Lessard, C. & Tardif, M. (2004), "Les transformations actuelles de l'enseignement: trois scénarios possibles dans l'évolution de la profession enseignante?", en C. Lessard, & M. Tardif, *La profession d'enseignant aujourd'hui: évolutions, perspectives et enjeux internationaux*, Québec, Université Laval, pp. 265-289.
- Lessard, C.; Kamanzi, P. C. & Larochelle, M. (2013), "Le rapport au métier des enseignants canadiens: le poids relatif de la tâche, des conditions d'enseignement et des rapports aux élèves et à l'équipe-école", en *Revue Éducation et Sociétés*, v. 2, n. 32, p. 155-171.
- Malet, R. (2009), "Former, réformer, transformer la main-d'œuvre enseignante? Politiques comparées et expériences croisées anglo-américaines", en *Education et sociétés*, n. 23, p. 91-122.
- Marin, A. J. (2010), "Precarização do trabalho docente", en: D.A. Oliveira; A.M. Duarte & L.M.F. Vieira (Orgs.), *Dicionário de Trabalho, Profissão e Condição Docente*, Belo Horizonte, Faculdade de Educação da UFMG, s/p. CD-ROM.
- Maroy, C. (2006), "Convergências e divergências dos modos de regulação numa perspectiva europeia", en J. Barroso (org.), *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*, Lisboa, Educa Autores, pp. 227-244.
- Normand, R. A. (2013), "Profissão Docente à prova da Nova Gestão Pública: a reforma Inglesa da Terceira Via", en *Revista Educação em Questão*, vol. 46, n. 32, Natal, pp. 37-50.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014), *A Teachers' Guide to TALIS 2013: Teaching and Learning International Survey*, Paris, OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/school/TALIS-Teachers-Guide.pdf>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005), "Le rôle crucial des enseignants: Attirer, former et retenir des enseignants de qualité", *Aperçu*, Paris, OCDE.
- Oliveira, D. A. (2004), "A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização", en *Educação e Sociedade*, v. 25, n. 89, p. 1127-1144.
- Oliveira, D. A. (2006), "Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes", en *Educação em Revista*, v. 44, Belo Horizonte, pp. 209-227.
- Oliveira, D. A.; Vieira, L.M.F. (2010), *Trabalho docente na educação básica no Brasil*, Base de Dados TDEBB/GESTRADO. Faculdade de Educação/UFMG, Belo Horizonte.
- Oliveira, D.A. (2000), *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*, Petrópolis, Vozes.
- Oliveira, D.A. (2011), "A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente", en *RBPAE*, v.27, n.1, pp. 25-38.
- Rodrigues, M. L. (2002), *Sociologia das profissões*, Oeiras, Celta Editora.
- Tenti Fanfani, E. (2005), *La condición docente*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Notas

¹ Traducción no oficial

² Ver: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf

³ Traducción no oficial.

⁴ "La *Desvinculação de Receitas da União* (DRU) es un mecanismo que permite al gobierno federal usar libremente 20% de todos los tributos federales vinculados por ley a fondos o gastos". Traducción no oficial. Disponible en: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>

⁵ Esta investigación tuvo apoyo del Ministerio de Educación (MEC), por medio de un Plan de Cooperación con la UFMG.

⁶ En la educación infantil, la investigación consideró en su muestreo, además de las instituciones públicas, aquellas en convenio con el poder público.

⁷ Los sujetos docentes fueron definidos en la investigación TDEBB como "los profesionales que desarrollan algún tipo de actividad de enseñanza o docencia, siendo profesores u otros profesionales que ejercen actividad de docencia" (Oliveira & Vieira, 2010, traducción no oficial).

- ⁸ Investigación con docentes del 6º al 9º año realizada por la OCDE en más de 30 países. En Brasil, el Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) es responsable por su aplicación.

Resumen

El presente artículo busca situar la problemática de los planes de carrera de los profesionales de la educación en la actualidad en Brasil, basándose en estudios nacionales e internacionales que abordan la cuestión. A partir de datos de investigaciones sobre los docentes, intenta mostrar algunos problemas urgentes que involucran la cuestión y también presentar desafíos para superarlos o responderlos. Entre los principales problemas que deben enfrentarse, se destaca la poca atención dada a los nuevos sujetos docentes que han actuado en las guarderías y en escuelas públicas a partir de nuevas políticas de expansión y cobertura de la oferta educativa. Además de eso, otro problema es la necesidad de superar las contradicciones resultantes de la gran desigualdad y diversidad de condiciones ofrecidas por las redes públicas en el contexto de una estructura federativa, lo que seguramente envuelve una discusión más amplia sobre el financiamiento y la distribución de recursos entre los entes federados.

Palabras clave

Condiciones de trabajo docente - Carrera docente - Trabajo docente - Profesión docente

Abstract

The article discusses the need for review of career plans and the working conditions of education professionals today in Brazil, referencing in national and international studies that address the issue. From data research seeks to demonstrate some urgent problems involving the issue and present challenges to overcome it or urgent response. Among the main problems to be faced, we highlight the little attention given to new subject teachers who have worked in day care centers and public schools from new policies of expansion and coverage of educational provision. Moreover, the need to overcome the contradictions arising from the great inequality and diversity of conditions offered by public systems in the context of a federative structure, which surely involves a broader discussion on the financing and distribution of resources among federal entities.

Keywords

Teacher working conditions - Teaching career - Teaching work - Teaching profession