

# Los sindicatos de educación frente a los desafíos de la nueva gestión pública

**Dalila Andrade Oliveira**

Recibido Agosto 2017

Aceptado Octubre 2017

---

## Resumen

Este artículo discute, a partir de datos de una investigación, *Trabajo docente en la educación básica en Pernambuco*, realizada en un estado de Brasil, en qué medida los sindicatos han conseguido responder a las expectativas de sus representados ante las nuevas demandas presentadas por la Nueva Gestión Pública (NGP). Se considera que las políticas por resultados traídas por la NGP, que vinculan la remuneración de los profesionales al desempeño de los alumnos, han puesto a prueba la capacidad del sindicato de disputar ideológicamente el local de trabajo. Por medio de los datos obtenidos en la encuesta realizada, se buscó analizar la adhesión de la categoría al sindicato y los motivos que pueden llevar a los trabajadores a sindicalizarse o no. Como resultado, se considera llamativo el hecho de que las nuevas generaciones presentan el menor índice de sindicalización y de participación en las actividades propuestas por el sindicato, coincidiendo con evidencias encontradas en otras realidades nacionales, como demuestra la literatura específica. Por fin, el texto busca interpretar los desafíos encontrados por los sindicatos frente a esa realidad que los interpelan a repensar su repertorio.

**Palabras clave:** educación – Nueva Gestión Pública – profesión docente – organización sindical

## **The education unions in the face of the challenges of the new public management**

### **Abstract**

This article discusses, from research data, the work of teachers in basic education in Pernambuco, a state in Brazil, as the unions were able to respond to the expectations of their representatives regarding the new demands presented by the New Public Management (NPM). It considers that the results policies brought by the NGP, which link the remuneration of the professionals with the performance of the students, have put to the test the capacity of the union to dispute ideologically the work place. Based on the data obtained in the research, it seeks to analyze the workers' adherence to the union and the reasons that may lead workers to unionize or not. As a result, it is important to emphasize that the new generations have the lowest rate of unionization and participation in the activities proposed by the union, coinciding with the evidence found in other national realities, as demonstrated in the specific literature. Finally, the text attempts to interpret the challenges faced by trade unions.

**Key-words:** education – New Public Management – teaching work – union organization

### **Introducción**

Este artículo discute, a partir de datos de la investigación, *Trabajo docente en la educación básica en Pernambuco*, realizada en un estado de Brasil, en qué medida los sindicatos han conseguido responder a las expectativas de sus representados ante las nuevas demandas presentadas por las políticas de gestión por resultados que vinculan la remuneración de los profesionales al desempeño de los alumnos. Dichas políticas han colocado a prueba la capacidad del sindicato de disputar ideológicamente el lugar de trabajo, teniendo que renovar su repertorio sin perder de vista su esencia, es decir, la verdadera mediación entre los intereses individuales y colectivos, la representación de los intereses más amplios que materializa al sujeto colectivo en la lucha por derechos y garantías

de un determinado segmento. Los análisis buscaron considerar particularidades históricas del sindicalismo brasileño, particularmente del que fue desarrollado en el área de educación pública a partir de los años 1980 y que perseguía una perspectiva claramente clasista.

Por medio de datos obtenidos en una encuesta realizada con los trabajadores de la educación de redes municipales y estatales del estado de Pernambuco y contemplando los dos segmentos de la categoría –docentes y funcionarios<sup>1</sup>–, se buscó conocer los motivos que los llevaron a sindicalizarse, considerando que el muestreo adoptado se refiere a más de un mismo sindicato a nivel estatal, pero a una variedad de sindicatos a nivel municipal. Los análisis que aquí se presentan consideraron, también, las políticas adoptadas en las distintas redes de enseñanza, siendo que en el momento de la investigación la única a adoptar explícitamente la política de gestión por resultados era la red del estado.

### **El sindicalismo docente en Brasil**

El sindicalismo docente propiamente dicho en el sector público brasileño tiene sus orígenes en el período final del régimen militar (1964-1985), momento en que ocurrió un proceso de deflagración de huelgas de profesores en varias partes del país, involucrando, en muchos casos, a alumnos y padres de alumnos con gran respaldo de la sociedad. Este período, ya bastante estudiado, originó la transformación de algunas asociaciones profesionales de profesores en sindicatos de educación y, en otros casos, la emergencia de nuevas entidades representativas (Oliveira, 2007; Ferreira Jr y Bittar, 2006; Oliveira y Melo, 2004).

Por dicha razón, el término “sindicalismo docente” no es el más apropiado para referirse al movimiento sindical de los trabajadores de la educación pública en Brasil. El surgimiento de esos sindicatos tuvo como fundamento, sin duda, la lucha por la libertad de organización y de expresión, tan fuertes en aquel momento histórico, pero también reflejó cambios importantes en la categoría profesional docente en relación a las décadas anteriores a 1970.

---

<sup>1</sup> Los trabajadores de educación en Brasil están divididos entre los que trabajan directamente en el proceso de enseñanza y los funcionarios de escuela, o sea, aquellos que desarrollan actividades de administración, de limpieza, de vigilancia, etc.

La ley 5.692/71 posibilitó la expansión de lo que hoy se denomina “educación básica”, o sea, la enseñanza primaria y secundaria. Dicha ley reglamentó la ampliación del derecho a la educación de cuatro a ocho años, provocando el crecimiento cuantitativo de la educación pública brasileña. Esa rápida expansión originó no solamente el aumento del número de alumnos, sino, de profesores, en su mayoría vinculados a las redes de educación del estado y acarrió el fenómeno de la masificación de la enseñanza y de la llamada “precarización de la profesión docente”, derivada de la degradación del sueldo y de las condiciones de trabajo, como bien lo describen Ferreira Jr y Bittar (2006). Para esos autores,

La combinación entre crecimiento cuantitativo y degradación de los sueldos (que aumentaban por debajo de la inflación) deterioró aún más las condiciones de vida y de trabajo del profesorado nacional de la enseñanza básica, tanto que el fenómeno de las huelgas, entre las décadas de 1970 y 1980, tuvo como base objetiva de manifestación la propia existencia material de los profesores de la primaria y de la secundaria de las redes estatales<sup>2</sup> (Ferreira Jr y Bittar, 2006).

Siguiendo con las consideraciones de estos autores, los factores que indican la precarización de la categoría pueden dividirse en tres fenómenos importantes relativos a las políticas económicas y educacionales que cambiaron la situación de los profesores en el referido período: la expansión numérica de los atendidos por el sistema educacional como consecuencia de la ley 5.692/71, conforme ya fue comentado, originando la ampliación de la escuela fundamental a ocho años; la disminución del tiempo de formación de los profesores a partir de la Reforma Universitaria de 1968 y la desvalorización del sueldo durante el Régimen Militar. Este último factor fue el responsable del empobrecimiento de los trabajadores docentes y la pérdida de prestigio y estatus social.

Si antes la conformación de la profesión docente o del cuerpo funcional que se ocupaba de la educación pública era mayoritariamente proveniente de

---

2 Texto original en portugués: “a combinação entre crescimento quantitativo e arrocho salarial, deteriorou ainda mais as condições de vida e trabalho do professorado nacional do ensino básico, tanto é que o fenômeno das greves, entre as décadas de 1970 e 1980, teve como base objetiva de manifestação a própria existência material dos professores de primeiro e segundo graus das redes estaduais”.

sectores medios –sobre todo las profesoras que actuaban en los primeros grados, originarias de familias de clase media–, al final de la década de 1970 es otro perfil de profesores que gana las calles y las plazas con sus reivindicaciones, asemejándose mucho más al modelo fabril, a la clase operaria (Arroyo, 1980).

Por otro lado, ese crecimiento del profesorado en escuelas públicas encontraba sus límites en la estructura sindical vigente, que no permitía la sindicalización de funcionarios públicos. Dicha estructura vinculaba los sindicatos al Estado mediante la concesión del derecho de otorga, de la unicidad y del impuesto sindical, fuente de financiamiento y sustentación de los sindicatos hasta los años 1980, y que todavía persiste en la legislación brasileña. Los funcionarios públicos estaban impedidos de organizar sindicatos, lo que incluía el gran contingente de profesores y de otros funcionarios que acababan de llegar al magisterio público. Fue entonces, en el movimiento de apertura política que vivió Brasil a fines de 1970 e inicio de 1980, conforme ya fue afirmado, que los trabajadores de la educación pública en varios estados brasileños reivindicaron y conquistaron en la práctica –mediante la realización de huelgas, inclusive de hambre– la organización sindical.

Al final de los años 1970 y comienzos de la década de 1980, Brasil vivió una ola de nuevos movimientos sociales que dio origen al “nuevo sindicalismo”. De acuerdo con Giddens y Sutton (2014) los movimientos sociales son tentativas colectivas de cambio de la sociedad, que pueden incluir desde movimientos laborales y sindicales hasta movimientos feministas, de reconocimiento étnico-racial, defensa del medio ambiente, entre otros. Estos autores –de la misma forma que Goodwion y Jasper (2009)– afirman que los movimientos sociales tienden a poseer ciclos de vida con varias fases. Dichas fases pueden variar en cada caso, pero generalmente su surgimiento es marcado por una especie de fermento social en torno a una cuestión, expresando su disconformidad aún de manera desorganizada. En un segundo momento, estos movimientos evolucionan hacia una cierta excitación popular en que la fuente de insatisfacción es más claramente definida y comprendida. Finalmente, llegan a la fase de formalización de la organización, cuando el movimiento es institucionalizado y aceptado en la vida política de la sociedad.

Podemos decir que el nuevo sindicalismo representó en Brasil el desarrollo cíclico de un nuevo movimiento social que tuvo su origen en los años finales de

la dictadura militar, contribuyendo a su debilitamiento a medida que fue ganando visibilidad y legitimándose socialmente. De esta manera, el movimiento sindical –especialmente en relación a los sindicatos de educación– puede considerarse uno de los principales sujetos políticos en la redemocratización de la sociedad brasileña después del régimen militar. En este sentido, los sindicatos de educación, además de la dimensión política presente en la defensa de la libertad y autonomía sindical que también caracterizaba a los otros sindicatos, traían la discusión política de la importancia de la educación para el cambio social. Así, los años 1980 fueron sumamente fértiles en la creación y/o reestructuración de los sindicatos de educación en el país, siendo evidente su presencia en el debate político nacional.

Por lo tanto, podemos considerar que la década de 1980 en Brasil representó un período muy fecundo de conquistas democráticas para la sociedad brasileña y, particularmente, para la educación pública. Después de veinte años de dictadura militar, los años 1980 trajeron apertura política acompañada de manifestaciones de lucha de los trabajadores, de diversas formas y contenidos. Los trabajadores de la educación marcaron definitivamente dicha década con las huelgas que promovieron y que tuvieron como eje los cambios en la gestión y organización de la educación y valorización del magisterio como profesión. En ese contexto es que emergió el término “gestión democrática de la educación”, que se refiere a la defensa de mecanismos más colectivos y participativos de planeamiento y administración escolar. La gestión democrática de la educación pasó a representar la lucha por el reconocimiento de la escuela como espacio de acción político-pedagógica, de trabajo y de derechos.

Lo más distintivo de ese movimiento es que la principal bandera de lucha era justamente el reconocimiento de una categoría más amplia de trabajadores en la educación pública que contemplara no solo a los profesores, sino también a los demás funcionarios de las escuelas y del sistema. A partir de aquel momento se comenzó a debatir una nueva identidad definida como “trabajadores de la educación” fundamentada por criterios clasistas, la misma prerrogativa presente en dicho movimiento más amplio conocido como “nuevo sindicalismo” y que ideológicamente era guiado por la máxima de Marx y Engels (1997) “Trabajadores de todo el mundo, ¡únanse!”.

En la base de esa discusión se situaba el reconocimiento de la necesidad de organización clasista de la sociedad en torno a la defensa de los derechos de los trabajadores en general. Esta es la idea generadora de una identidad profesional que reconoce a todos los trabajadores de la educación como iguales. Sin embargo, el debate de esta identidad no se dio (y no se da, pues todavía está presente) sin conflictos, tanto en el campo del reconocimiento individual de los trabajadores como en el de las organizaciones sindicales. Muchas asociaciones de profesores fueron reestructuradas y pasaron a constituirse como sindicatos de trabajadores de la educación; en otros casos, nuevos sindicatos fueron creados ampliando su abanico de representaciones y abarcando, además de profesores y especialistas en educación, a los funcionarios de las escuelas.

Muchos de los sindicatos de trabajadores de la educación en Brasil se organizaron, salvo algunas excepciones, alrededor de los siguientes principios: defender los derechos e intereses de todos los trabajadores de educación, incluso de los jubilados; desarrollar la unidad de la categoría de los trabajadores de la educación y su unidad con los demás trabajadores; participar, codo a codo con ellos, en el combate a las formas de explotación y opresión, incidir, a partir de sus acciones, en una nueva política educacional congruente con los intereses de la mayoría trabajadora. Esos sindicatos se instituyeron como representantes de la categoría, buscando garantizar su independencia financiera y asegurando su autonomía frente a las entidades patronales, a las organizaciones religiosas, a los partidos políticos y al Estado (Oliveira, 2007).

Por esas razones, podemos considerar que la década de 1980 fue singular para los trabajadores de la educación en relación al reconocimiento de su condición profesional y a la redefinición de su identidad. En el ámbito sindical, la década culmina con la creación de la *Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação* (Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación – CNTE) en 1989, importante interlocutora de las políticas educacionales brasileñas en lo que se refiere a la llamada educación básica, constituyéndose como una de las más sólidas y abarcadoras entidades en el ámbito de la educación en América Latina, representando hoy cerca de cuatro millones de trabajadores de la educación reunidos en los 50 sindicatos afiliados a dicha institución.

## **Los sindicatos de educación y la identidad profesional**

Existen investigaciones que demuestran que el movimiento de los trabajadores de la educación, por medio de sus emergentes sindicatos, históricamente se han afirmado por su enfoque direccionado hacia la construcción de una escuela pública democrática que contemple las condiciones de trabajo como factor indispensable para una enseñanza de calidad. La identidad de trabajadores de educación, por más que sea hasta hoy motivo de fuertes conflictos en el interior de esas entidades, cuestionó la identidad docente. Al congregarse en el interior de la misma profesión desde los trabajadores de apoyo (merienda escolar, portería, vigilancia, secretaría) hasta los especialistas (pedagogos, supervisores, orientadores, técnicos educacionales) y - obviamente - a los profesores, se creó la imposibilidad de definir, por lo menos en el ámbito de la organización sindical, el reconocimiento de una profesión en el sentido clásico del término.

Desde ese momento, los sindicatos de educación pasaron a convivir con la difícil ecuación de promover justicia en el interior tanto de la escuela como de los sistemas entre profesores y funcionarios. Muchas acciones fueron desarrolladas en dicha dirección por los sindicatos teniendo como principal protagonista la CNTE, que buscó interferir en las políticas dirigidas al sector intentando extender los beneficios conquistados para los docentes al conjunto de los trabajadores de la educación, actuando incluso en el plan legal, cuando fue necesario. Pueden considerarse ejemplos de ello la conquista del Profuncionario<sup>3</sup>, creado después del Decreto 6.755/2009 que establece el *Plano Nacional de Formação Docente* (Plan Nacional de Formación Docente), y la ley 12.014/2009 que modifica la *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB) 9394/96 en su artículo 61, discriminando lo que se debe considerar como profesionales de la educación, incluyendo en su artículo 1º, además de los profesores y especialistas, a los

---

<sup>3</sup> El *Profuncionario* es un programa que tiene como objetivo la formación de los funcionarios de escuelas, en efectivo ejercicio, en habilitación compatible con la actividad que ejerce en la institución. La formación a nivel técnico de todos los funcionarios es condición importante para el desarrollo profesional y el perfeccionamiento en el campo del trabajo y, por lo tanto, para la carrera. El Decreto 7.415 del 30 de diciembre de 2010 instituye la política nacional de formación de los profesionales de educación básica y dispone sobre la formación inicial en servicio de los funcionarios de la escuela. Entre sus objetivos fundamentales está la valorización del trabajo de dichos profesionales mediante la oferta de los cursos de formación inicial a nivel técnico proporcionados por el programa Profuncionario. Información extraída del sitio [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12365](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12365) (traducción no oficial).



trabajadores de la educación portadores de diploma de curso técnico o superior en área de Pedagogía o afín<sup>4</sup>.

Pasados cuarenta años los sindicatos continúan conviviendo con los conflictos en torno a la constitución de una identidad más amplia que congregue el conjunto de los trabajadores de la educación, aquella perseguida en las luchas sindicales clasistas de los tiempos de la dictadura. Sin embargo, es nítida la separación entre profesores y funcionarios dentro de las escuelas y en las reuniones, asambleas y en otras actividades organizadas por los sindicatos.

La división del trabajo escolar contribuye a esta separación a medida que crea jerarquías que muchas veces son sustentadas por los propios profesores como una actitud de defensa de su estatus profesional. Además de poseer una mayor titulación y remuneración, los profesores son los responsables por la principal actividad de la escuela. De esta manera, encarnan la responsabilidad de cumplir la misión de la institución, mientras que por parte de los funcionarios es posible encontrar un comportamiento que expresa menos involucramiento con las actividades afines, sin vínculos estrechos con la tarea educativa (Oliveira, 2007).

Eso se explica, en parte, por el carácter inestable del contrato de trabajo y por la rotación de los empleados tercerizados, pues esa separación encuentra más respaldo todavía en algunas redes públicas que pasaron a tercerizar los servicios generales y de apoyo, tales como vigilancia, limpieza y, en algunos hubo en la legislación laboral en el país hasta profesores están siendo contratados por medio de OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público)<sup>5</sup>. Muchas veces, esos casos pueden impedir que los empleados tengan vínculos duraderos o estables con la escuela, lo que puede interferir en el nivel de compromiso con las finalidades del establecimiento de enseñanza en el que actúan.

4 Texto original en portugués: “Art. 1.º: O art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação: / Art. 61: Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: / I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (grifos nossos) / II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; / III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.”

5 Organización de la Sociedad Civil de Interés Público, son sociedades civiles, sin ánimo de lucro, de derecho privado y de interés público. Ley Federal nº 13.019, de 2014.

Otra característica importante de la organización escolar, reveladora de esta identidad escindida es la división entre profesores y especialistas. Las críticas a la jerarquización y al modelo burocrático-autoritario de la administración escolar desencadenó la conquista del principio constitucional de la *gestión democrática de la enseñanza pública*. A partir de ese momento, se observa una tendencia creciente a que los profesores pasen a ocupar, mediante elección libre y directa de sus pares y de la comunidad, las funciones anteriormente designadas a los especialistas (Oliveira, 2006).

Esta separación entre docentes y funcionarios esta siendo reforzada en la actualidad por las políticas de gestión por resultados adoptadas en algunas redes públicas de educación que han responsabilizado a los docentes por los resultados escolares. Las recientes políticas de aumento de responsabilidad docente establecen lo contrario de lo que propugnaban los sindicatos a fines de los años 1970 e inicio de los 1980: acaban profundizando la distancia entre docentes y funcionarios, concentrando en los profesores mayor responsabilidad y acumulación de tareas y funciones.

### **El desafío de los sindicatos entre los intereses individuales y colectivos**

El movimiento sindical que tuvo su ápice en los años 1980 convivió en la década siguiente con las reformas de orientación neoliberal que invadieron, como una enorme ola, varios países de América Latina. Las reformas educacionales de los años 1990 llegaron en un período de relativa estabilización de la lucha político-sindical. En dicho período algunos estudios constatan un relativo distanciamiento entre el sindicato y el cotidiano escolar, dificultades para acompañar los cambios que sufre la escuela y sus repercusiones sobre la subjetividad de los profesores (Tenti-Fanfani, 2005; Oliveira y Melo, 2004).

Ese período fue marcado por un proceso de degradación de las carreras y condiciones de trabajo que puede constatarse por los resultados de estudios e investigaciones en diferentes contextos nacionales en la región latinoamericana (Morgenstern, 2010; Ferreira y Bittar, 2006; Tenti Fanfani, 2005, Oliveira, 2004; 2006; 2009; Oliveira y Vieira, 2010). Existen numerosos estudios que demuestran la pérdida de autonomía de los docentes a raíz de los procesos de

masificación de la enseñanza, originada por la expansión de la escolaridad, la desvalorización de los sueldos impuesta a esos trabajadores, combinada al deterioro de las condiciones de trabajo, en muchos casos afectando, incluso, su salud. Estudios más recientes han demostrado alto grado de intensificación del trabajo, los docentes asumiendo nuevas funciones y responsabilidades en el contexto escolar (Tenti Fanfani, 2005, Oliveira, 2004; 2006; 2009; Oliveira y Vieira, 2010).

Desde entonces, la valorización de los profesionales de la educación pasó a ser en Brasil la principal consigna de los sindicatos de educación. Compuesta por la reunión de tres importantes elementos que interfieren en la condición profesional, la valorización es definida por la remuneración; la carrera y las condiciones de trabajo; y la formación inicial y continua.

Las luchas constantes por la valorización, han resultado en algunos logros desde una mayor cobertura de la formación docente por parte del Estado por medio de programas públicos, como el mencionado PARFOR, que ha obtenido una verdadera inversión de las estadísticas en poco más de una década en relación con la titulación en nivel superior de los profesores de educación básica en todo el país. Otra muy importante conquista fue la institución del *Piso Salarial Profesional Nacional* (Sueldo Base Profesional Nacional – PSPN), por medio de la ley N°. 11.738/2008.

Las reformas educacionales de los años 1990 trajeron con la Nueva Gestión Pública (NGP) el argumento de la racionalidad técnica para atribuir más eficiencia al sector público e implantaron mecanismos de gestión y organización del trabajo escolar que colaboraron para que las condiciones de trabajo y de remuneración se deterioraran. Algunos de esos mecanismos fueron impuestos con medidas de flexibilidad de la legislación laboral, permitiendo mayor diversificación de sueldos. A pesar de ser un monto muy por debajo de lo necesario para garantizar una vida digna, la instauración del PSPN obliga a los 26 estados de la federación, al Distrito Federal y a los 5570 municipios a pagar un mismo valor mínimo para los que actúan en la educación básica.

Los casi 2.300.000 docentes que actúan en las instituciones públicas de educación básica (infantil, primaria y secundaria/media), atendiendo a un público de

aproximadamente 48 millones de alumnos, en todo el país, son contratados y remunerados por los estados y municipios. Como resultado, hay mucha desigualdad en relación a sueldos y a condiciones de trabajo entre los profesores de las diferentes regiones del país, ya que cada estado y municipio posee autonomía para crear y definir sus propios planes de carrera y de remuneración, aunque la legislación federal define directrices de carrera para el magisterio público a nivel nacional (Resolución CNE:02/2009) y del *Piso Salarial Profesional Nacional* (Sueldo Base Profesional Nacional, Ley N° 11738/2008). Otro hecho aún más preocupante es que esa desigualdad también se nota en la infraestructura de las escuelas, o sea, las condiciones en que los niños y jóvenes son acogidos en las escuelas públicas brasileñas pueden variar mucho en relación a la calidad de los equipos ofrecidos. De esa manera, es posible observar sueldos y condiciones de trabajo y carrera extremadamente desiguales entre los profesionales de diferentes redes públicas municipales y del estado, aunque posean la misma formación y titulación académica, y trabajan en condiciones muy semejantes.

Otros mecanismos de racionalización del trabajo escolar que comenzaron a desarrollarse en las reformas de los años 1990 con los procesos de descentralización son aún más complejos, pues presentan una gran paradoja. Al mismo tiempo que se observa la ampliación de mecanismos capaces de atribuir una mayor autonomía a los establecimientos escolares mediante el fortalecimiento de la gestión local, también se percibe el desarrollo de estrategias y herramientas de control y regulación del cotidiano escolar con el objetivo de obtener una mayor eficiencia comprobada por resultados mensurables.

El modelo de autonomía que se observa está fundamentado en el hecho de que los involucrados asumen una mayor responsabilidad, teniendo que responder cada vez más por el resultado de su trabajo. De esa manera, se aumenta la responsabilidad de los docentes sobre el éxito o fracaso de los alumnos, ignorándose las dimensiones externas a la competencia de esos profesionales. El desempeño de los alumnos pasa a ser algo exhaustivamente medido, evaluado sistemáticamente por instrumentos que son elaborados y definidos por especialistas externos al contexto escolar. Además, existen muchas demandas que deben ser respondidas por esos profesionales y que no forman parte de las obligaciones directas de sus funciones.

Esos mecanismos inciden sobre las condiciones de trabajo aumentando las exigencias, diversificando las competencias y las áreas abarcadas por la docencia, pero sin ampliar la jornada laboral remunerada, lo que ha resultado en una intensificación del trabajo. Esos modos más flexibles de organización y gestión de los sistemas educativos ponen mayor énfasis en el trabajo colectivo, en la flexibilidad curricular y en la mayor participación a nivel local, dándoles a los docentes y a sus instituciones mayor autonomía; al mismo tiempo, apuntan a un escenario menos estable.

Junto a las políticas de aumento de responsabilidad docente se observa una retórica alrededor del Desarrollo Profesional Docente (DPD) más que sobre las formas tradicionales de carrera. En la retórica de las políticas del DPD los docentes se retratan como individuos que construyen sus propias carreras y destino, como el profesional reflexivo, evocando el carácter reflexivo del sujeto moderno que es responsable por sus elecciones y decisiones (Giddens, 2003). La apelación a la condición del sujeto reflexivo moderno –que exalta la autonomía del individuo que debe convertirse en el sujeto de su experiencia– presupone la interiorización de categorías de la socialización subjetiva contemporánea que son el control de sí, la obligación de afirmar una autenticidad y singularidad personal (Oliveira, 2007).

Dicha apelación es contraria al sentimiento que construye la identidad de clase, o incluso la categoría económica, o sea, las formas colectivas de identidad que son justamente aquellas que sostienen la existencia de los sindicatos como espacios de representación.

### **Los trabajadores de educación en Pernambuco y su relación con el sindicato: discutiendo los datos de la investigación**

Los análisis que se presentan en este apartado del texto son resultados de una investigación realizada en Pernambuco, en el año de 2013. Se trata de un estado ubicado en la región nordeste del país que presenta gran desigualdad en la distribución y el acceso a la educación. A pesar de ser la región que concentra la mayor tasa de analfabetismo entre las regiones brasileñas; en la primera década, de este siglo fue la que más expandió el acceso a la educación básica

y a su universalización, paralelamente a la caída de la desigualdad social. La elección de Pernambuco se debe a que es representativo de uno de los estados que más ha profundizado la NGP, habiendo adoptado, por ejemplo, el sistema de bonos en la remuneración de los docentes pertenecientes a las escuelas que presentan resultados del *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (Índice de Desarrollo de la Educación Básica – IDEB) compatibles con metas preestablecidas.

La investigación en Pernambuco *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*<sup>6</sup> (Trabajo en la educación básica en el estado de Pernambuco), incluye datos de una encuesta sobre las actividades realizadas por docentes y funcionarios de la educación infantil – pública y en convenio con el poder público–, enseñanza primaria y secundaria/media en 17 municipios del estado en las redes municipales y estatales. La encuesta buscó conocer el perfil de los funcionarios y de los docentes y sus percepciones sobre las condiciones de trabajo, la gestión escolar, las políticas educacionales, la organización político-sindical y sus expectativas en relación a la formación, a la carrera y al futuro. La investigación en Pernambuco contó con 981 profesores y 612 funcionarios de la escuela, entrevistados directamente en las escuelas municipales, estatales y en convenio con el poder público, con un cuestionario de 70 preguntas.

Considerando el hecho de que la investigación fue inédita en relación a la incorporación de los funcionarios a la encuesta –para lo cual fueron realizados dos muestreos distintos y cuestionarios diferentes, a pesar de que algunas cuestiones fueran semejantes– los datos recogidos pueden indicar situaciones nuevas y proveer elementos para reflexionar acerca de la identidad de los “profesionales de la educación” buscada y firmada en el seno de los sindicatos brasileños.

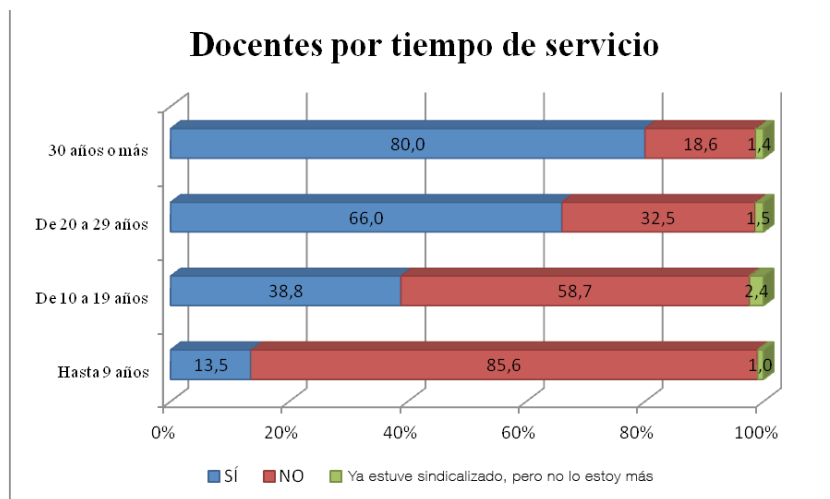
Con el propósito de discutir en qué medida los sindicatos han conseguido cumplir las expectativas de sus representados ante las nuevas demandas, describiremos a continuación algunos datos. La finalidad de este artículo es analizar el elemento

---

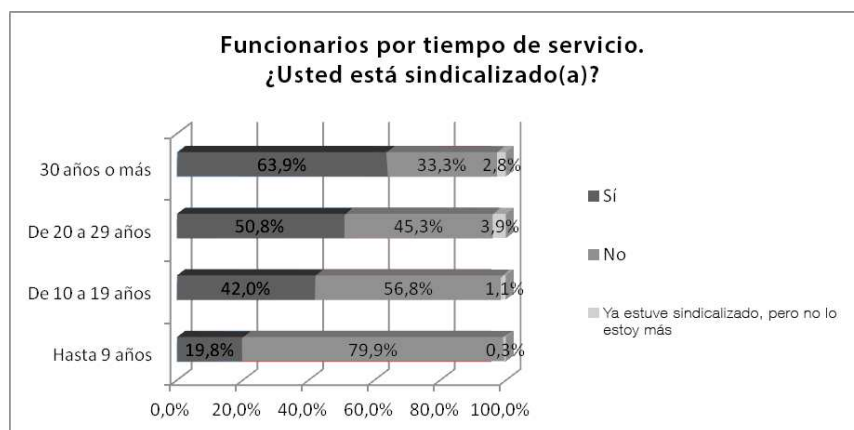
<sup>6</sup> La investigación fue realizada por el Grupo de Pesquisa Sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTRADO/UFMG). El *Sindicato de Trabalhadores da Educação do Estado de Pernambuco* (Sindicato de Trabajadores de la Educación del Estado de Pernambuco – SINTEPE) colaboró en el desarrollo de la investigación en las redes públicas municipales y del estado de Pernambuco.

de adhesión y participación en el sindicato comparando los dos segmentos de la categoría: docentes y funcionarios. La intención es únicamente conocer la adhesión de la categoría al sindicato y los motivos que pueden llevar a los trabajadores a sindicalizarse o no.

Cuando observamos los datos sobre la sindicalización, divididos en rangos de tiempo de servicio, tenemos lo siguiente:



Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*, Gestrado/UFGM, 2013.

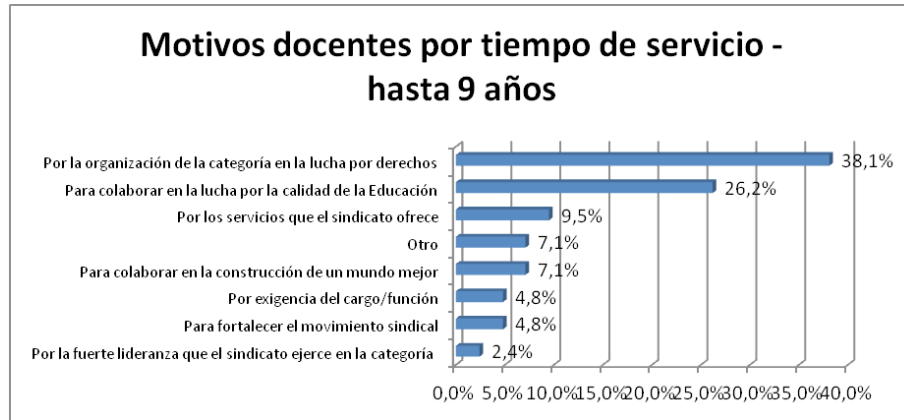


Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*, Gestrado/UFGM, 2013.

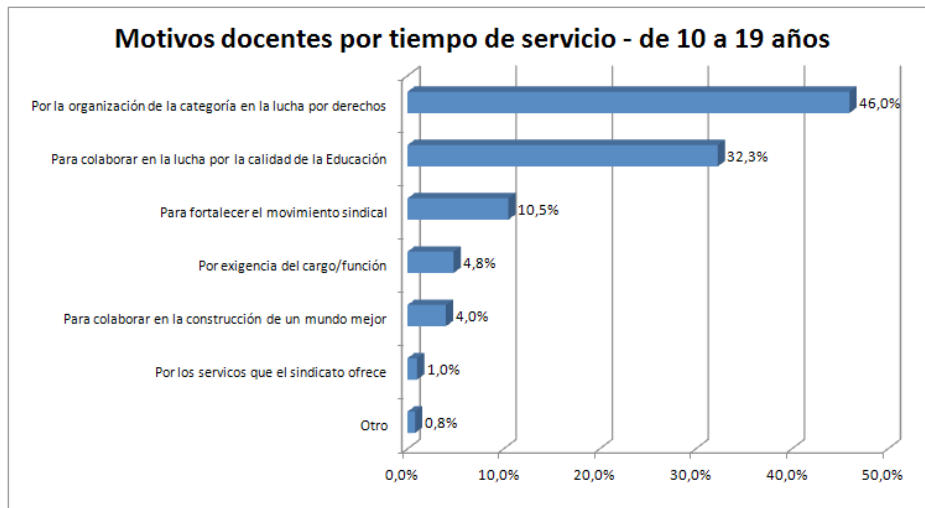
Podemos observar que los docentes presentan mayor tasa de sindicalización en relación con los funcionarios, pero, curiosamente, los rangos con mayor tiempo de servicio en ambos casos –docentes y funcionarios– son los más sindicalizados. Eso refuerza la tendencia encontrada en la literatura internacional, conforme veremos a continuación, y en otros estados de Brasil, como lo observado en una investigación realizada por Gestrado (2010) en siete estados de Brasil.

Cuando buscamos saber cuáles son las principales razones que llevan a esos trabajadores a sindicalizarse, encontramos lo siguiente:

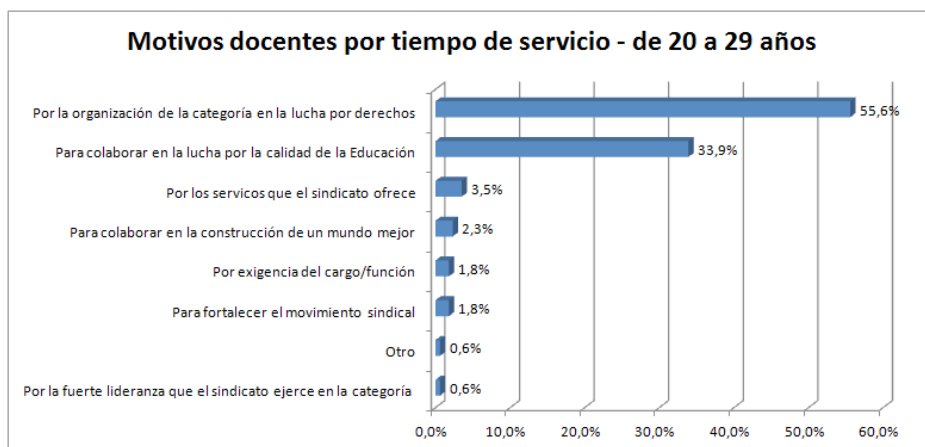




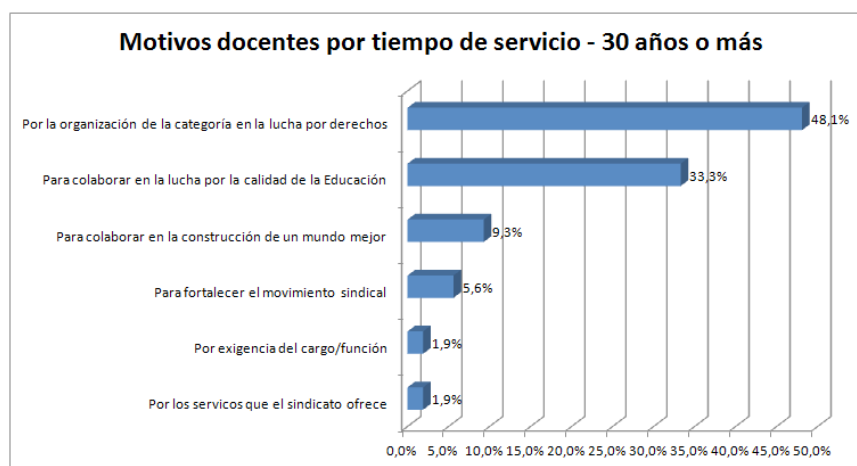
Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*, Gestrado/UFGM, 2013.



Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*, Gestrado/UFGM, 2013.

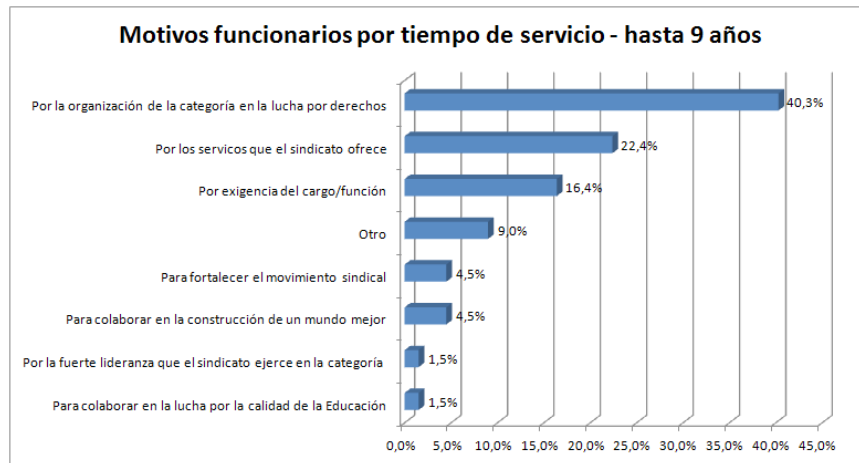


Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco* (Trabajo en la educación básica en el estado de Pernambuco), Gestrado/UFGM, 2013.

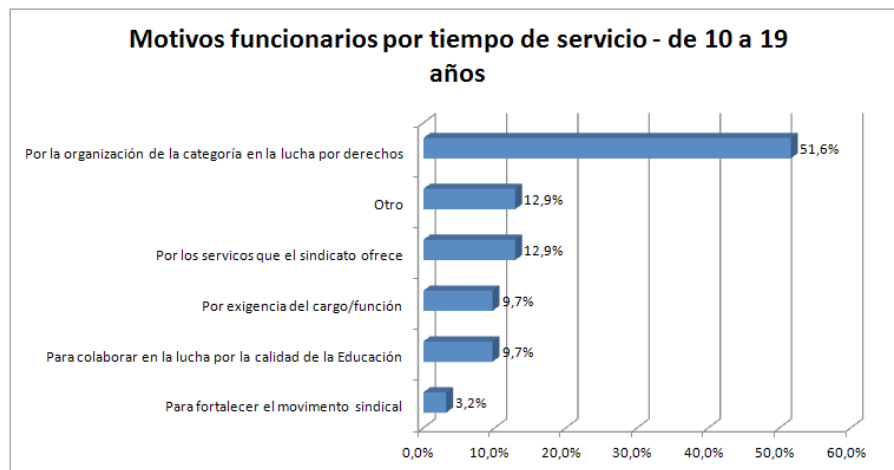


Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*, Gestrado/UFGM, 2013.

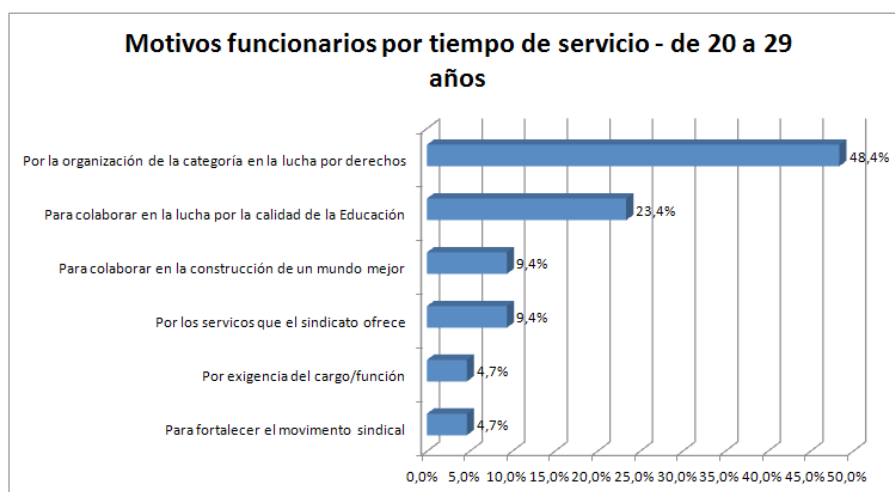
Al formular la misma pregunta a los funcionarios, se obtuvo la siguiente frecuencia de respuestas:



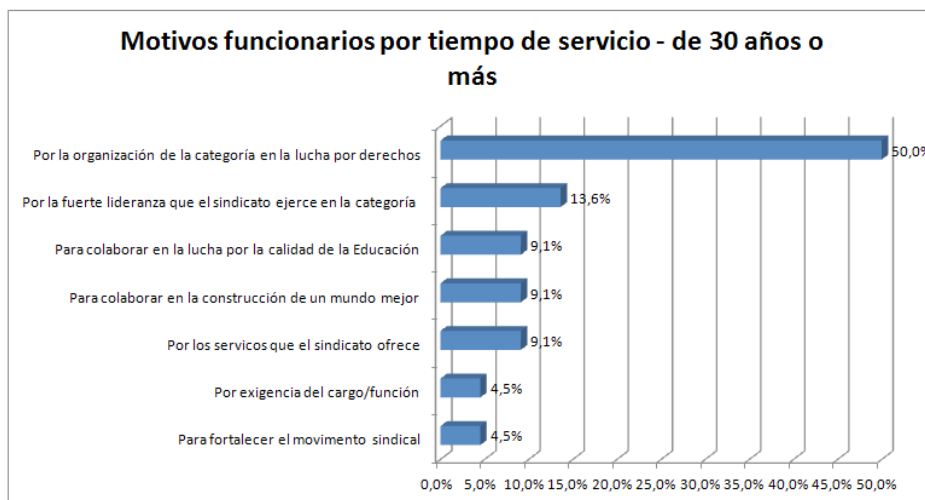
Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*, Gestrado/UFGM, 2013.



Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*, Gestrado/UFGM, 2013.



Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco* (Trabajo en la educación básica en el estado de Pernambuco), Gestrado/UFGM, 2013.



Fuente: Banco de datos de la investigación *Trabalho na educação básica no estado de Pernambuco*, Gestrado/UFGM, 2013.

Es llamativo el hecho de que las nuevas generaciones presentan el menor índice de sindicalización y de participación en las actividades propuestas por el sindicato. Además, es importante observar que el muestreo en Pernambuco contempló 17 municipios, 16 ubicados en las diferentes mesorregiones homogéneas del estado y la capital, Recife. Entre estos municipios, 8 poseen el SINTEPE (Sindicato de Trabajadores de la Educación de Pernambuco) como el sindicato que representa a los trabajadores de sus redes municipales de educación y 8 son representados por otros sindicatos. Además, el SINTEPE representa la totalidad de los trabajadores de la red de enseñanza del estado de Pernambuco. Por lo tanto, no se trata de un fenómeno con un sindicato en particular, sino con la percepción de los docentes y funcionarios sobre los sindicatos. Las búsquedas en literatura específica del área, permitieron encontrar evidencias semejantes.

En una investigación realizada sobre los nuevos docentes en Francia, Patrick Rayou y Agnès Van Zanten (2004) constataron que la participación de los nuevos profesores en la actividad sindical es menos sistemática en comparación a los antiguos docentes. Intentando comprender las razones del fenómeno observado, los autores sugieren como explicación la condición de esos nuevos docentes, debido a su edad y a su posición en el ciclo de vida del trabajo, pero también debido a su visión a partir del lugar que ocupan en la profesión docente y al ejercer sus actividades, lo que puede contribuir para tornarlos menos sensibles a los cambios globales y al impacto de los reclamos y disputas por cambios.

Un fenómeno semejante es el que constató Tavares (2014) en el contexto portugués: son los profesores más jóvenes los que registran las menores tasas de sindicalización. En ese caso, el autor relaciona el fenómeno a la crisis más amplia de los sindicatos portugueses y a las políticas educacionales más recientes en Portugal, que han hecho que “muchos profesores dejaran de considerarse educadores para considerarse meros prestadores de servicio, sin vínculo con la carrera docente, por eso sin perspectivas de futuro”<sup>7</sup> (p. 17). Sin embargo, el autor también considera como uno de los factores explicativos de la situación –de la crisis del movimiento sindical– al sucesivo incremento del individualismo como forma de participación social en las sociedades

---

7 Traducción no oficial. Texto original: “muitos professores deixaram de se considerar como educadores, mas como meros prestadores de serviço sem qualquer vínculo com a carreira docente, por isso sem perspectivas de futuro”.

capitalistas mundiales, fenómeno que privilegia al individuo en oposición a lo colectivo:

La era del individualismo, bajo la capa de la autonomía y libertad individuales, materializada en los diversos sectores de la actividad social pretende, precisamente, desmoronar lo colectivo y, por eso, el derecho colectivo a la reivindicación y a la indignación, además de contribuir al debilitamiento y a la crisis de valores que se apoyan, precisamente, en lo colectivo, como la solidaridad y la lucha por intereses comunes<sup>8</sup> (Tavares, 2014: 17-18)

### **¿Cuestión de renovar el repertorio sindical? Apuntes finales**

La NGP con sus políticas de resultados con incremento de responsabilidad sobre los docentes están poniendo a prueba la capacidad de los sindicatos de disputar ideológicamente el lugar de trabajo, debiendo renovar su repertorio sin perder de vista su esencia: la verdadera mediación entre los intereses individuales y colectivos, la representación de los intereses más amplios que materializa y corporiza el sujeto colectivo en la lucha por derechos y garantías de un segmento determinado. Cuando observamos los principales motivos que llevan a los docentes y funcionarios, separados en distintos rangos por tiempo de servicio, a sindicalizarse, nos damos cuenta que son predominantemente los que se relacionan con la organización de la categoría en la lucha por derechos. Eso revela, de cierta manera, una contradicción presente actualmente en las relaciones sociales dentro del proceso de trabajo escolar: al mismo tiempo en que se percibe una retórica que insiste en la individualización de los recorridos profesionales, en la flexibilidad y autonomía traducidas en relaciones de negociación permanentes, se apela también a la necesaria organización colectiva como garantía de derechos, en última instancia, de estabilidad.

---

<sup>8</sup> Texto original en portugués: “A era do individualismo, sob a capa da autonomização e liberdade individuais, materializada nos diversos sectores da actividade social, visa, precisamente, o desmoronamento do colectivo e, por isso, do direito colectivo à reivindicação e à indignação, para além de contribuir para o enfraquecimento e crise de valores que assentam, precisamente, no colectivo, tal como a solidariedade e a luta por interesses comuns”.

El carácter contradictorio de ese escenario, en el contexto de las políticas de gestión por resultados, materializadas en especial en la NGP, y la retórica del desarrollo profesional en contraposición a las formas tradicionales de carrera son un desafío de primer orden para los docentes y para los sindicatos. Como afirma Rayou (2009), el liberalismo de la acción presente en esas políticas es sazonado por el peso de los constreñimientos y de las responsabilidades, lo que puede resultar en fuente de cobranza individual y de sufrimiento profesional. Eso será más probable cuanto menos los docentes puedan refugiarse en las garantías y en la seguridad institucional que el establecimiento educativo, la carrera, la reglamentación del trabajo y de los planes de jubilación, puedan ofrecerle. El individualismo, la competencia entre pares y el descrédito en la carrera profesional debido a las condiciones que históricamente se consuman como desfavorables pueden ser la motivación (o desmotivación) para que los jóvenes docentes no participen de sus sindicatos. Debilitando los sindicatos como instrumentos de conquista de las garantías institucionales que Rayou (2009) menciona, se corre el riesgo de caer en una artimaña sin posibilidades de salida.

Esa retórica contribuye a promover la debilitación de un tipo de regulación del Estado y de la educación conceptualmente denominada burocrático-profesional (Lessard, 2004; 2006). Son políticas fundamentadas en la lógica mercantil, en el *modus operandi* de la gerencia empresarial que perdieron completamente la dimensión de la escuela como espacio de derechos y tratan al ciudadano como cliente y a las instituciones públicas como administraciones privadas que buscan la eficiencia y, por eso, el peso en el control de los resultados.

La evaluación de desempeño gana fuerza a medida que tal modelo de gestión va siendo incorporado por las instituciones educativas. Esas evaluaciones son referenciadas por ciertos objetivos curriculares que buscan reducir la inseguridad y la opacidad de los clientes en relación a un producto que se adquiere en el mercado o un servicio que se compra (Maroy, 2011; Barroso, 2009). No es sin razón que el movimiento de los empresarios ha defendido las expectativas de aprendizaje en la educación básica y que la principal política educativa del gobierno actual de Michel Temer, que llegó al poder por medio de un golpe blando, es la institución de una Base Nacional Curricular Común. Esas políticas han aumentado la responsabilidad de los docentes por los resultados obtenidos en las evaluaciones y de esta manera articulan las posibilidades de ganancias

profesionales, ya sea en el sentido de mejor posición en la carrera o de una mejor remuneración.

Con dichas políticas los docentes comienzan a tener la obligación de involucrarse constantemente en los objetivos del proyecto educacional vigente, de negociar con sus pares la orden escolar que se establecerá y los objetivos que se perseguirán (Lessard, 2006), debiendo confrontar sistemáticamente con la paradoja de la autonomía y del control que se ejerce por medio de las evaluaciones que podrán reforzar o contrariar sus elecciones. De esa manera, el modelo de acción pedagógica evoluciona de una regulación institucional a una gestión continua de situaciones y de resoluciones de problemas (Rayou, 2009).

Ese es un modelo que no condice con la organización sindical tradicionalmente conocida. Los sindicatos resultan del modelo de organización burocrática, apoyado en la reglamentación de carreras estables y de una condición funcional que es permanentemente negociada en el ámbito colectivo e institucional.

Los sindicatos de educación se constituyeron a partir del conflicto que se desarrolló básicamente por cuestiones de sueldos y de condiciones de trabajo. Se trata, entonces, de una integración conflictiva (Nuñez, 1990) que, a pesar de eso, permitió el funcionamiento del sistema y el desarrollo de un juego que posibilitó la cooperación. El conflicto se transforma, de esa manera, en un mecanismo que mide las relaciones de fuerza, habilita la negociación y actualiza permanentemente el compromiso de las partes (Tiramonti, 2001). Cada negociación permite al sindicato renovar sus credenciales de mediador y negociador de las demandas de la base y propicia a los gobiernos instancias de construcción de consensos políticos. El sistema actúa a través de la permanente renovación de las expectativas de mejoras futuras y, de ese modo, actualiza su funcionalidad. La confrontación reivindicatoria de sueldos y condiciones de trabajo fue y sigue siendo la línea de continuidad en la acción de los sindicatos.

Sin embargo, el juego propuesto por las políticas actuales es más arriesgado, tanto desde el punto de vista de las instituciones estables (sindicatos y Estado/Gobiernos) como para los trabajadores, pues ante la ausencia de la legitimación del sujeto colectivo (el sindicato con la representación política y legal de la categoría) se corre el riesgo de llegar a un contexto en que todo es pasible de



negociación, nada es permanente o duradero, pudiendo alcanzar incluso el límite del individualismo extremo, donde cada uno es por sí y nadie más es por todos.

## **Bibliografía**

ARROYO, M. (1980) “Operários e educadores se identificam: que rumos tomará a educação brasileira?” *Educação e Sociedade*, São Paulo, n. 05, Jan. p. 5-23.

BARROSO, J. (2009) “A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal”. *Educ. Soc.* [online] vol.30, n.109, pp. 987-1007. ISSN 0101-7330.

BRASIL (1998) *Constituição da República Federativa do Brasil*. 18. ed., atualizada e ampliada. São Paulo, Saraiva.

\_\_\_\_\_ (2009) *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Modifica a redação do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan.

\_\_\_\_\_ (2008) *Lei nº 11.738*, de 16 de julho. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília/DF: Congresso Nacional.

\_\_\_\_\_ (2009) *Lei nº 12.014* de 06 de agosto. Descrimina as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação.

\_\_\_\_\_ (1996) *Lei nº 9.394* de 20 de dezembro. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília.

\_\_\_\_\_ (2009) *Resolução nº 2, de 28 de maio*. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília.

FERREIRA JR, A. y BITTAR, M. (2006) “A ditadura militar e a proletarização dos professores”. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 97, p. 1159-1179, set./dez.

GIDDENS, A. y SUTTON, P. W. (2014) *Essential concepts in Sociology*. Cambridge (UK), Polity Press.

GIDDENS, A. (2003) *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.

GOODWIN, J. y JASPER, J. (2009) *The Social Movements Reader: cases and individual needs in contemporary Society*. London, Wiley-Blackwell.

LESSARD, C. (2004) “L’obligation de resultats en éducation: de quoi s’agit-il? Le contexte québécois d’une demande sociale, une rhétorique du changement et une extension de la recherche”. In LESSARD, C.; MEIRIEU, P. *L’obligation de resultats en éducation*. Montréal (Canadá), La Presses de L’Université Laval.

\_\_\_\_\_ (2006) “Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá”. *Educação em Revista*. N.44. Belo Horizonte, FAE/UFMG.

MAROY, C. (2011) “Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa?” In OLIVEIRA, D. A. e DUARTE, A. *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, Fino Traço.

MARX, K. y ENGELS, F. (1997) *Manifesto do Partido Comunista*. Lisboa, Portugal, Editorial Avante!

MORGENSTERN, S. (2010) “Reflexiones sociológicas em torno a los docentes: la paradoja entre su vulnerabilidad y su potencialidad profesional”. In OLIVEIRA, D. A.; FELDFEBER, M. (compiladoras). *Nuevas regulaciones educativas en America Latina: políticas y procesos del trabajo docente*. Lima, Fondo Editorial UCH. p. 17-54.

NUÑEZ, I. (1990) “Sindicatos de maestros, Estado y políticas educacionales en América Latina”. In FRANCO, M. L. y ZIBAS, D. (org). *Final do século; desafios da educação na América Latina*. São Paulo, Cortez/CLACSO-REDUC. p. 39-59.

OLIVEIRA, D. A. y MELO, S. D. (2004) Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: agendas, actores, evolución, manejo e desenlaces. Santiago, LPP / UERJ / OREALC / UNESCO. (Relatório de estudo de caso do Brasil).

\_\_\_\_\_ “A reestruturação do trabalho docente: precarização E flexibilização”. *Educação e Sociedade*, Dez, vol.25, no. 89, p.1127-1144.

\_\_\_\_\_ (2006) “Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes”. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 44, p. 209-227, dez.

\_\_\_\_\_ (2007) “Política Educacional a re-estruturação do trabalho docente: reflexões sobre o contexto latino-americano”. *Educação e Sociedade*. Campinas, vol 28 n.99 maio/agosto.

\_\_\_\_\_ ; VIEIRA, L. M. F. (2010) *Trabalho docente na educação básica no Brasil: resultados de pesquisa*. Belo Horizonte, GESTRADO/UFMG. Disponível em [www.trabalhodocente.net.br](http://www.trabalhodocente.net.br)

RAYOU, P. y VAN ZANTEN, A. (2004) *Enquête sur les nouveaux enseignants: changeront-ils l'école*. Paris, Bayard.

\_\_\_\_\_ (2009) (2014) “Épreuves d'aujourd'hui et métier de demain”. *Education & Sociétés*. N° 23/2009/1. Paris, Bruxelles, De Boeckylarcier. p. 5-13.

TAVARES, M. (2014) “Contribuições para a História do sindicalismo docente, em Portugal: dos Grupos de Estudo, à afirmação e crise do movimento sindical docente”. *Revista Arquivos analíticos de políticas educativas*. Vol 22, N. 37, Arizona State University. Maio.

TENTI-FANFANI, E. (2005) *La condición docente*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

TIMONTI, G. (2001) “Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90”. PREAL/UNESCO. No. 19, Mayo.

**Dalila Andrade Oliveira:** Socióloga, Doctora en Educación. Profesora Titular de Políticas Públicas en Educación, Universidade Federal de Minas Gerais. Investigadora del Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) y del Programa do Pesquisador Mineiro de la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (PPM-FAPEMIG). dalila@ufmg.br