

O SNE e o cuidado com a saúde para a valorização do educador

FLÁVIA MARIA DE BARROS NOGUEIRA*

ANTONIO ROBERTO LAMBERTUCCI**

RESUMO: O Sistema Nacional de Educação (SNE) concretizar-se-á a partir da construção de normas de cooperação e, portanto, deverá ser pactuado. Há que construir padrões nacionais respeitando a diversidade, definindo o que deve ser centralizado e o que pode ser autonomamente decidido pelos sistemas subnacionais. As condições de trabalho, diferentes em cada rede e insatisfatórias para muitos profissionais, provocam adoecimento, mas a legislação prevê cuidados com a saúde dos trabalhadores, sem distinção do vínculo. A construção do SNE é uma excelente oportunidade para pactuar normas nacionais específicas aos profissionais da educação.

Palavras-chave: Sistema Nacional de Educação. Valorização dos profissionais. Condições de trabalho. Adoecimento.

Introdução

A organização territorial e política brasileira possui elementos que levam a uma condição de extrema complexidade. A definição do estado como unidade federativa com municípios que têm autonomia contribui para

* Doutora em Ecologia e Recursos Naturais. Professora da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Brasília/DF - Brasil. E-mail: <fnog@terra.com.br>.

** Especialista em História do Brasil e em Democracia, República e Participação Social. Professor da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte e Diretor de Valorização dos Profissionais da Educação (DIVAPE) da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Brasília/DF - Brasil. E-mail: <antoniolambertucci@yahoo.com.br>.

a intensa fragmentação de políticas, o que aumenta consideravelmente a exigência para a construção de pactos em busca da garantia mínima dos direitos constitucionalmente definidos, tornando ainda mais desafiadora a tarefa de coordenação do Governo Federal na ação estatal. Aliadas a esses fatores, apresentam-se como pano de fundo as desigualdades econômicas e sociais, historicamente construídas, que aumentam exponencialmente a complexidade e as tensões próprias do contexto federativo.

Diante desse cenário, com entes federativos autônomos dispostos de forma não hierárquica, a Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010 apontou para a necessária regulamentação do art. 23 da Constituição Federal de 1988, que define competências comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em diversas áreas da política pública, com o objetivo central de atingir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Para nós, em especial, interessam aqui as responsabilidades comuns na área da política pública educacional.

Para exercer as competências comuns, a Constituição define que normas para a cooperação deverão ser fixadas em leis complementares. Assim, entendemos que o Sistema Nacional de Educação (SNE) concretizar-se-á a partir da construção dessas normas de cooperação e deverá ser, por consequência, pactuado.

Ao lado dos inúmeros obstáculos para a construção de uma abordagem sistêmica para a educação no Brasil (SAVIANI, 2010), diversos fatores hoje concorrem positivamente para essa pactuação. Entre eles, localizam-se todas as conquistas construídas até aqui, não sem disputa, a começar pela própria Constituição de 1988 e passando pelos avanços legislativos que afirmam o direito à educação, como o financiamento, a corresponsabilização da União na universalização da oferta da educação básica, o Plano Nacional de Educação (PNE) a ser construído em regime de colaboração, as diretrizes nacionais, o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), entre tantos outros.

Para a pactuação, concorrem também as fortes pressões sociais e a garantia de espaços para sua expressão, notadamente as conferências, que debatem aspectos centrais da política pública. Este foi especialmente o caso da Conae, em 2010, que apontou para a finalidade maior do SNE: a garantia do direito de cada brasileiro à educação, com a mesma qualidade em qualquer ponto do País, respeitando as diversidades locais e regionais – unidade na diversidade, como propõe Cury (2010).

A conferência não esgotou esse debate em 2010, embora tenha claramente revelado a necessidade de articular “subsistemas” de avaliação, desenvolvimento curricular, financiamento da educação, produção e disseminação de indicadores educacionais, planejamento e gestão, e formação e valorização profissional (BRASIL, 2010). A questão central parece-nos ser construir padrões nacionais respeitando a diversidade e, ao mesmo tempo, definir o que deve ser centralizado e o que pode

ser autonomamente decidido ou realizado pelos diferentes sistemas. O foco, por sua vez, deve ser os estudantes e aqueles que ainda precisam acessar o serviço público, isto é, a finalidade do sistema deve ser a garantia do direito constitucional subjetivo.

Parece razoável considerar a necessidade de maior poder de escolha local para aquilo que se refere às condições da oferta do serviço educacional, dadas as diversidades regionais, sociais e culturais brasileiras. Um modelo mais adequado de financiamento consideraria a ampliação da descentralização de recursos para que os sistemas de ensino pudessem, autonomamente, definir como e com quais materiais trabalhariam para garantir o direito do estudante à educação de qualidade. Paralelamente, parece importante considerar que centralizadas – ou nacionalmente pactuadas – deveriam ser as decisões sobre o currículo, a avaliação, a formação e a valorização dos profissionais da educação, aspectos fundamentais para a garantia do direito de aprender.

Profissional motivado e comprometido

Um quadro de profissionais da educação motivado e comprometido com os estudantes é um dos elementos constitutivos do SNE. Planos de carreira, salários atrativos, condições de trabalho, processos de formação inicial e continuada e formas criteriosas de seleção são requisitos para a construção de uma equipe de profissionais com o perfil necessário à melhoria da qualidade da educação básica pública. Entretanto, cada profissional vincula-se a uma condição diferenciada de trabalho, dada a autonomia administrativa do ente federativo. É fato, por exemplo, o que é apontado por Gouveia e Tavares (2012): na diversidade de contextos locais brasileiros, encontramos situações de ausência de planos de carreira, de planos aprovados, mas não efetivados, e uma gama imensa de planos de carreira com lógicas distintas.

Parte dessa variação tem relação com a forma como, no contexto federativo, a proteção ao trabalho do servidor público é concebida. Por outro lado, vários fatores contribuem para a boa aprendizagem ou para o fracasso da escola, mas nenhum outro tem a dimensão e a importância do professor. Atualmente, como jamais esteve, esse reconhecimento discursivo está presente na mídia, nas falas dos gestores públicos, dos parlamentares e dos empresários. Todos acreditam que uma educação de qualidade desenvolve-se com um quadro de professores e profissionais de apoio à docência profundamente comprometido com os alunos.

O documento final da Conae de 2010 afirma que,

[...] possivelmente, em nenhum outro momento histórico tenham merecido tamanha ênfase, por parte de diferentes agentes públicos e privados, instituições, organismos nacionais, internacionais e multilaterais, como nas últimas

décadas, reconhecendo o protagonismo dos/das profissionais da educação no sistema educacional. (BRASIL, 2010, p. 77).

No mesmo sentido, o documento referência a ser debatido no processo da Conae de 2014 afirma que

[...] o Brasil tem uma grande dívida com os profissionais da educação, particularmente no que se refere à sua valorização. Para reverter essa situação, as políticas de valorização não podem dissociar formação, salários justos, carreira e desenvolvimento profissional. É preciso assegurar condições de trabalho e salários justos equivalentes com outras categorias profissionais de outras áreas que apresentam o mesmo nível de escolaridade e o direito ao aperfeiçoamento profissional contínuo. (BRASIL, 2012a, p. 80).

Reconhecimento discursivo e profissão

Um profissional comprometido com a educação é essencial e deveria ser um profissional socialmente valorizado e respeitado pela sociedade e, principalmente, pela comunidade escolar, para que seu comprometimento tivesse lastro, isto é, respaldo, para que ele gastasse suas energias física, psicológica e intelectual na construção de estratégias de ensino e de relacionamento com seus alunos, na sala de aula e fora dela.

Esta, infelizmente, não é a realidade da grande maioria dos professores da educação básica no Brasil. Muito ao contrário, as condições de trabalho da maioria dos profissionais da educação básica pública são insatisfatórias para lhes assegurar o lastro material necessário para o seu desempenho integralmente comprometido com os estudantes, provocando, assim, problemas de adoecimento.

Os baixos salários obrigam os professores a extensas jornadas de trabalho em várias escolas, despendendo excesso de tempo em deslocamento e envolvendo-se com um enorme número de turmas em diferentes turnos. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) revelam que 20% dos docentes trabalham em mais de uma escola e há casos de acúmulo de função docente em até cinco estabelecimentos (BRASIL, 2011). Dados do mesmo instituto revelam, ainda, que 32% dos docentes trabalham em dois turnos e 6,8% trabalham em três turnos.

Outro importante aspecto da atividade profissional é a intensidade do trabalho. O esforço psicológico e emocional empregado na função é intenso, exigindo absoluta concentração intelectual e uma grande capacidade de lidar com os diversos interesses de um grupo de pessoas durante toda a jornada. Nos casos em que o conteúdo curricular tem poucas aulas por semana, o professor chega a trabalhar com centenas de alunos diferentes durante a mesma semana. Além disso, as escolas, os turnos e as turmas não são homogêneos. Uma análise pormenorizada dos ambientes escolares é

sempre importante para entender as necessidades dos alunos e as potencialidades ou fragilidades dos professores, com o objetivo de buscar realizar um planejamento escolar orientado a suprir essas necessidades.

Da mesma forma, as relações entre os professores e os alunos dentro das salas de aula não são simples. Em muitos casos, a autoridade do professor é confrontada por grupos de alunos, sem que o professor tenha respaldo da direção da escola ou da organização do sistema, haja vista que a relação hierárquica deve funcionar, porém o mais importante é a capacidade do sistema de buscar alternativas pedagógicas estimulantes para os alunos.

Casos de violência são relatados com frequência; violência contra o professor e entre os próprios alunos, aumentando ainda mais o grau de estresse do docente, com sua segurança pessoal em risco. Isso acontece devido à mudança em processo na autonomia dos jovens, em confronto com uma estrutura escolar rígida em sua organização, que muito lentamente começa a se adaptar.

Lamentavelmente, a realidade das escolas ainda não foi incorporada, tampouco impactou, a maior parte dos currículos dos cursos de licenciatura. Se, nos processos de formação profissional de outras categorias, aprender a fazer é uma regra básica, o mesmo nem sempre ocorre na formação profissional dos professores. Com frequência, o futuro professor aprende conteúdos, conceitos e concepções educacionais importantes, mas não aprende a enfrentar as situações reais na vivência de suas atividades pedagógicas; não aprende técnicas de ensino nem de gestão de conflitos para lidar com relações normalmente tensas no interior das salas de aula, para enfrentar desafios maiores do que a preocupação com o aprendizado do conhecimento científico.

Os currículos, os tempos e a organização escolar também não se flexibilizaram, para que novas alternativas pedagógicas motivem os alunos. Ainda que as possibilitassem, é inseguro dizer que os professores teriam condição e formação para planejar suas atividades com base em diagnósticos da situação de cada turma e, por vezes, de cada aluno. Além disso, as mudanças de orientação pedagógica, os programas imputados às escolas, as avaliações de desempenho sem participação do coletivo e a ausência de espaços de participação e de pertencimento agravam o desalento e os riscos de adoecimento. Conforme Assunção e Oliveira (2009), mudanças repentinas na gestão que atribuem mais tarefas ao profissional aumentam a intensidade no trabalho e, conseqüentemente, causam mais adoecimento.

À medida que se tornam mais complexas as demandas às quais as escolas devem responder, também se complexificam as atividades dos docentes. Estes se encontram muitas vezes diante de situações para as quais não se sentem preparados, seja pela sua formação profissional ou mesmo por sua experiência pregressa. Quanto mais pobre e carente o contexto no qual a escola está inserida, mais demandas chegam até elas e, conseqüentemente, aos docentes. Diante da ampliação das demandas trazidas pelas políticas mais recentes, o professor é

chamado a desenvolver novas competências necessárias para o pleno exercício de suas atividades docentes. O sistema espera preparo, formação e estímulo do sujeito docente para exercer o pleno domínio da sala de aula e para responder às exigências que chegam à escola no grau de diversidade que apresentam e na urgência que reclamam. (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009, p. 354-355).

Nesse contexto complexo, os indicadores de qualidade das escolas públicas brasileiras, estimados pelas avaliações promovidas pelos governos federal, estaduais e mesmo municipais, colocam em evidência o papel estratégico e único dos professores para a aprendizagem dos estudantes. Mas a escola ensina e forma para mais que isso; ela possibilita que os sujeitos adquiram, consolidem ou revisem valores humanos, sociais e preceitos morais e essa parte não é formalmente avaliada, pela inerente dificuldade em estabelecer parâmetros que limitem os riscos da subjetividade.

Os temas "avaliação" e "responsabilização" felizmente têm feito parte da agenda de debate acadêmico e social (FREITAS, 2012), porém, como análises mais profundas normalmente não são feitas pela mídia nem pela sociedade de modo geral, reflete-se e adensa-se no Congresso Nacional aquilo que ganha corpo fora dele: projetos de lei de responsabilidade educacional, penalizando gestores e vinculando prêmios e penalidades a professores, dependendo do desempenho dos estudantes nas provas de massa. Todos esses fatores, aliados, armam a bomba emocional que compromete a saúde dos docentes, com doenças físicas e psicológicas, como síndrome de *burnout* (SORATTO; PINTO, 2006), doenças por esforço repetitivo e doenças depressivas.

A saúde dos profissionais da educação

Estudos realizados em Belo Horizonte, Florianópolis e Vitória da Conquista (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009) apontam para uma forte frequência de risco de desenvolver transtornos mentais e problemas de voz entre os docentes (FERREIRA, 2010) como causa de parte dos afastamentos por problemas de saúde. Portanto, o absentismo também tem outros fatores. As frequentes paralisações dos professores não são causadas exclusivamente pelos processos de enfrentamento com os gestores nas lutas reivindicatórias, mas também como uma forma legitimada de pausa no trabalho, o que pode indicar mais uma forma de resistência à extrema intensidade do trabalho docente tal como se desenvolve em muitas escolas.

As relações de trabalho são desiguais entre os trabalhadores no serviço público e os trabalhadores na iniciativa privada. Obviamente, existem vantagens e desvantagens para ambos os lados, mas, se buscamos aperfeiçoar as relações de trabalho para criar um ambiente melhor, devemos incorporar à área pública os direitos trabalhistas previstos nas normas regulamentadoras de saúde e segurança no trabalho.

Há décadas, a legislação, a começar pela Constituição Federal Brasileira, prevê cuidados para com a saúde dos trabalhadores, sem distinção do vínculo de trabalho:

No Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (BRASIL, 1988).

Possivelmente, seria mais adequado criar normas específicas para a área educacional, como existem para a área rural e para a construção civil, tendo em vista a natureza específica desse trabalho. De fato, em um cenário trabalhista complexo como o que vive boa parte dos docentes, é necessário que o poder público tenha políticas de valorização que incluam formas de prevenção contra as doenças ocupacionais.

Recentemente, algumas iniciativas apontam para a maior preocupação da sociedade e dos governos. O Ministério da Educação incorporou ao Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 o tema da saúde dos profissionais da educação, já previsto no Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, o qual dispõe sobre o PNE, propondo na Meta 7:

Estratégia 7.31– estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos(das) profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional. (BRASIL, 2012c).

Por sua vez, o PPA 2012-2015 prevê o seguinte:

02BT – Definir diretrizes para a política nacional de saúde ocupacional dos profissionais da educação e estabelecer ações voltadas para a prevenção e atenção à saúde e integridade física, mental e moral dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os entes federados. (BRASIL, 2012b).

Algumas secretarias de educação e de administração já desenvolvem programas de prevenção contra as doenças ocupacionais. Em Pernambuco, o governo desenvolve o “Programa de Atenção ao Servidor”, contando com 18 núcleos de acompanhamento, com psicólogos, assistentes sociais e fonoaudiólogos. Também há programas de prevenção contra as doenças ocupacionais em Sergipe, São Paulo, Tocantins e Rio Grande do Norte e em várias prefeituras.

Pactos para enfrentar o adoecimento

As políticas são importantes, é inegável, sobretudo porque partem da sensibilidade de alguns gestores. Contudo, é necessário que se estendam aos elementos

causadores do adoecimento. Intervir sobre os sintomas não é desprezível, mas sabemos que as causas devem ser atacadas para que haja efeitos permanentes sobre a qualidade da saúde. O cenário é grave e as mudanças são complexas, porque exigem políticas permanentes, muitos investimentos e responsabilidades compartilhados entre os entes federativos. Essa irrefutável constatação, contudo, não deve ofuscar o desinteresse de muitos gestores pelo tema.

Ações de curto, médio e longo prazo e de variadas complexidades poderiam ser desenvolvidas pelos gestores, aportando recursos, obviamente, mas também testando a criatividade e a iniciativa. Se não é possível superar todos os fatores de risco de uma só vez, é necessário preparar os professores para atuar sob condições de risco de adoecimento, bem como formar os gestores para construir ambientes de engajamento coletivo que busquem soluções, mas sempre com a perspectiva de transformar radicalmente essa realidade.

De fato, o crescimento da mobilização nacional pela educação nas últimas décadas permite o aprofundamento do debate e a adoção prática de políticas públicas na área educacional nas mais variadas frentes. O PNSP dos profissionais da educação básica consolida-se, as diretrizes de carreira encontram-se em tramitação no Congresso Nacional, a formação de professores e funcionários vem se fortalecendo. Entretanto, o tratamento das condições de trabalho e das relações de trabalho dos profissionais da educação, visto de modo mais abrangente, segue processo mais lento, sendo incipiente ou inexistente em vários estados e municípios.

A discussão sobre o SNE oferece excelente oportunidade para conceber políticas de valorização dos profissionais da educação como parte integrante e articuladora. Como nos lembra Vieira (2012) sobre o PSPN, nenhuma alternativa que não passe pelo estabelecimento de padrões mínimos em todo o território nacional responde ao desafio de construção do SNE. Portanto, parece fundamental assegurar espaços de diálogo e negociação para a melhoria das relações de trabalho pela via da pactuação de condições adequadas, em todo o País, retomando o debate sobre as diretrizes nacionais de carreira no Congresso Nacional.

Recebido em setembro de 2012 e aprovado em dezembro de 2012

Referências

- ASSUNÇÃO, Ada Ávila; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 349-372, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 5 nov. 2012.
- _____. Ministério da Educação. **Documento final da CONAE 2010**. 2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf . Acesso em: 12 nov. 2012.
- _____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Educacional 2011**. Brasília, DF, 2011.
- _____. Ministério da Educação. **O PNE na articulação do sistema nacional de educação**: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Documento referência. Brasília, DF: MEC, 2012a.
- _____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jan. 2012b.
- _____. Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Senado Federal**, Portal Atividade Legislativa, Projetos e Matérias Legislativas, 2012c. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=108259 . Acesso em: 12 nov. 2012.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um sistema nacional de educação**. 2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf . Acesso em: 5 nov. 2012.
- FERREIRA, Leda Leal. **Relações entre o trabalho e a saúde de professores na educação básica no Brasil**. Relatório final do projeto “Condições de trabalho e suas repercussões na saúde dos professores de Educação Básica no Brasil”. São Paulo: FUNDACENTRO, 2010.
- FREITAS, Luiz Carlos de. Políticas públicas de responsabilização na educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 345-351, abr./jun. 2012.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura. O magistério no contexto federativo: planos de carreira e regime de colaboração. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 185-197, jan./jun. 2012.
- SAVIANI, Dermeval. **Sistema de educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf . Acesso em: 5 nov. 2012.
- SORATTO, Lúcia; PINTO, Ricardo Magalhães. **Atitudes no trabalho e burnout**. Educação: carinho e trabalho. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.
- VIEIRA, Juçara Maria Dutra. Piso salarial e federalismo: muitos passos e compassos. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 199-209, jan./jun. 2012.

The National Education System and health care as a means of valorizing the educator

ABSTRACT: The National Education System will be established through the setting up of norms of cooperation which, for that very reason, should represent a shared agreement. National standards must be drawn up respecting diversity, defining what should be centralized and what can be autonomously decided by subnational systems. Working conditions which differ from one network to another and are unsatisfactory for many professionals are the cause of illness, but the legislation envisages healthcare for workers, irrespective of their contractual relationship. The setting up of the National Education System provides an excellent opportunity to agree on national standards specific to education professionals.

Keywords: National Education System. Valorization of professionals. Working conditions. Illness.

Le SNE et le souci de la santé pour la valorisation de l'éducateur

RÉSUMÉ: Le Système National de l'Éducation (SNE) se concrétise dans la construction de normes de coopération et doit être l'objet d'un pacte, respectant la diversité, définissant ce qui doit être centralisé et ce qui peut être décidé par les systèmes sous-nationaux. Les conditions de travail provoquent des maladies mais la législation envisage les soins de santé des travailleurs sans distinction de profession. La construction du SNE est une occasion de convenir de normes nationales spécifiques aux professionnels de l'éducation

Mots-clés: Système National d'Éducation. Valorisation des professionnels. Condition de travail; Maladie.

El SNE y el cuidado con la salud para la valorización del educador

RESUMEN: El Sistema Nacional de Educación (SNE) se concretizará a partir de la construcción de normas de cooperación y, por tanto, deberá ser pactado. Hay que construir padrones nacionales respetando la diversidad, definiendo lo que debe ser centralizado y lo que puede ser decidido autónomamente por los sistemas sub-nacionales. Las condiciones de trabajo, diferentes en cada red e insatisfactorias para muchos profesionales, provocan enfermedad, pero la legislación prevé cuidados con la salud de los trabajadores, sin distinción de vínculo. La construcción del SNE es una excelente oportunidad para pactar normas nacionales específicas a los profesionales de la educación.

Palabras clave: Sistema Nacional de Educación. Valorización de los profesionales. Condiciones de trabajo. Enfermedad.