

El SNE y los cuidados con la salud para la valorización del educador

FLÁVIA MARIA DE BARROS NOGUEIRA*

ANTONIO ROBERTO LAMBERTUCCI**

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

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

Introducción

La organización territorial y política brasileña tiene elementos que conducen a una condición de extrema complejidad. La definición del estado como unidad federativa con municipios que tienen autonomía contribuye para la

* Doctora en Ecología y Recursos Naturales. Profesora de la Universidad Federal de Mato Grosso (UFMT) y Directora de Articulación con los Sistemas de Enseñanza (SASE/MEC). Brasília-DF, Brasil. *E-mail:* <fnog@terra.com.br>.

** Especialista en la Historia de Brasil y en Democracia, República y Participación Social. Profesor de la Red Municipal de Educación de Belo Horizonte y Director de Valorización de los Profesionales de la Educación (DIVAPE) de la Secretaría de Articulación con los Sistemas de Enseñanza (SASE/MEC). Brasília-DF, Brasil. *E-mail:* <antoniolambertucci@yahoo.com.br>.

intensa fragmentación de políticas, lo que aumenta considerablemente la exigencia para la construcción de pactos buscando la garantía mínima de los derechos constitucionalmente definidos, haciendo más desafiadora la tarea de coordinación del Gobierno Federal en la acción estatal. Sumadas a estos factores, se presentan como complemento las desigualdades económicas y sociales, históricamente construidas, que aumentan exponencialmente a complejidad y las tensiones propias del contexto federativo.

Ante a este escenario, con entes federativos autónomos dispuestos de manera no jerárquica, la Conferencia Nacional de Educación (Conae) de 2010 señaló la necesaria reglamentación del art. 23 de la Constitución Federal de 1988, que define competencias comunes de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios en diversas áreas de la política pública, con el objetivo central de alcanzar el equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional. A nosotros, específicamente, nos interesan aquí las responsabilidades comunes en el ámbito de la política pública educativa.

Para ejercer las competencias comunes, la Constitución define qué normas para la cooperación se deberán establecer en leyes complementarias. Así, entendemos que el Sistema Nacional de Educación (SNE) se concretará a partir de la construcción de esas normas de cooperación y, en consecuencia, deberá ser pactado.

Además de los infinitos obstáculos para la construcción de una metodología sistémica para la educación en Brasil (SAVIANI, 2010), diversos factores hoy concurren positivamente para este acuerdo. Entre ellos, se ubican todas las conquistas construidas hasta aquí, no sin lucha, comenzando por la propia Constitución de 1988 y pasando por los avances legislativos que afirman el derecho a la educación, como la financiación, la corresponsabilización de la Unión en la universalización de la oferta de la educación básica, el Plan Nacional de Educación (PNE) a construirse en régimen de colaboración, las directrices nacionales, el Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN), entre tantos otros.

Para el acuerdo, concurren también las fuertes presiones sociales y la garantía de espacios para su expresión, destacándose las conferencias, que debaten aspectos centrales de la política pública. Este fue especialmente el caso de la Conae, en 2010, que apuntó hacia la finalidad mayor del SNE: la garantía del derecho de cada brasileño a la educación, con la misma calidad en cualquier punto del País, respetando las diversidades locales y regionales (unidad en la diversidad, como propone Cury [2010]).

La conferencia no agotó este debate en 2010, a pesar de haber revelado claramente la necesidad de articular “subsistemas” de evaluación, desarrollo curricular, financiación de la educación, producción y disseminación de indicadores educativos, planificación y gestión, y formación y valorización profesional (BRASIL, 2010). La cuestión central parece ser construir estándares nacionales respetando la diversidad y, al mismo tiempo, definir lo que se debe centralizar y lo que puede ser autónomamente

decidido o realizado por los diferentes sistemas. El foco, a su vez, debe ser los estudiantes y aquellos que todavía necesitan acceder al servicio público, o sea, la finalidad del sistema debe ser la garantía del derecho constitucional subjetivo.

Parece razonable considerar la necesidad de mayor poder de elección local en lo que se refiere a las condiciones de la oferta del servicio educativo, dadas las diversidades regionales, sociales y culturales brasileñas. Un modelo más adecuado de financiación consideraría la ampliación de la descentralización de recursos para que los sistemas de enseñanza pudieran, autónomamente, definir cómo y con qué materiales trabajarían para asegurar el derecho del estudiante a la educación de calidad. Paralelamente, parece importante considerar que deberían ser centralizadas (o pactadas nacionalmente) las decisiones sobre el currículo, la evaluación, la formación y la valorización de los profesionales de la educación, aspectos fundamentales para asegurar el derecho de aprender.

Profesional motivado y comprometido

Un equipo de profesionales de la educación motivado y comprometido con los estudiantes es uno de los elementos constitutivos del SNE. Planes de carrera, sueldos atractivos, condiciones de trabajo, procesos de formación inicial y permanente y formas sensatas de selección son requisitos para la construcción de un equipo de profesionales con el perfil necesario para mejorar la calidad de la educación básica pública. Sin embargo, cada profesional se vincula a una condición diferente de trabajo, dada la autonomía administrativa del ente federativo. Es un hecho, por ejemplo, lo que señalan Gouveia y Tavares (2012): en la diversidad de contextos locales brasileños, encontramos situaciones de ausencia de planes de carrera, de planes aprobados, pero no aplicados, y una gama enorme de planes de carrera con lógicas distintas.

Parte de esa variación tiene relación con la manera en la que se concibe la protección del trabajo del servidor público, en el contexto federativo. Por otro lado, varios factores contribuyen para el buen aprendizaje o para el fracaso de la escuela, pero ningún otro tiene la dimensión y la importancia del profesor. Actualmente, como nunca, este reconocimiento discursivo está presente en los medios, en las palabras de los gestores públicos, de los parlamentares y de los empresarios. Todos creen que una educación de calidad se desarrolla con un equipo de profesores y profesionales de apoyo a la docencia profundamente comprometido con los alumnos.

El documento final de la Conae de 2010 afirma que,

[...] posiblemente, en ningún otro momento histórico hayan merecido tanto énfasis, por parte de diferentes agentes públicos y privados, instituciones, organismos nacionales, internacionales y multilaterales, como en las últimas

décadas, reconociendo el protagonismo de los profesionales de la educación en el sistema educativo. (BRASIL, 2010, p. 77).

En el mismo sentido, el documento de referencia que será debatido en el proceso de la Conae de 2014 afirma que

[...] Brasil tiene una gran deuda con los profesionales de la educación, especialmente en lo que se refiere a su valorización. Para revertir esta situación, las políticas de valorización no pueden disociar formación, sueldos justos, carrera y desarrollo profesional. Es necesario asegurar condiciones de trabajo y sueldos justos equivalentes con otras categorías profesionales de otros ámbitos que presentan el mismo nivel de escolaridad y el derecho al perfeccionamiento profesional permanente. (BRASIL, 2012a, p. 80).

Reconocimiento discursivo y profesión

Un profesional comprometido con la educación es fundamental y debería ser un profesional socialmente valorizado y respetado por la sociedad y, principalmente, por la comunidad escolar, para que su compromiso tuviera peso, o sea, respaldo, para que él gastara sus energías físicas, psicológicas e intelectuales en la construcción de estrategias de enseñanza y de relación con sus alumnos, en el salón de clases y fuera de él.

Lamentablemente, esta no es la realidad de la gran mayoría de los profesores de la educación básica en Brasil. Al contrario, las condiciones de trabajo de la mayoría de los profesionales de la educación básica pública son insatisfactorias para asegurarles el respaldo material necesario para su rendimiento integralmente comprometido con los estudiantes, provocando, así, problemas de enfermedad.

Los sueldos bajos obligan a los profesores a tener extensas jornadas de trabajo en varias escuelas, gastando tiempo extra en traslados e involucrándose con una enorme cantidad de grupos de alumnos en diferentes turnos. Datos del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep) revelan que el 20% de los docentes trabajan en más de una escuela y hay casos de acumulación de funciones docentes hasta en cinco establecimientos (BRASIL, 2011). Datos del mismo instituto revelan, también, que el 32% de los docentes trabaja en dos turnos y el 6,8% trabaja en tres turnos.

Otro importante aspecto de la actividad profesional es la intensidad del trabajo. El esfuerzo psicológico y emocional empleado en la función es intenso, y exige absoluta concentración intelectual y una gran capacidad de trabajar con los diferentes intereses de un grupo de personas durante toda la jornada. En los casos en los que el contenido curricular tiene pocas clases por semana, el profesor llega a trabajar con cientos de alumnos diferentes durante la misma semana. Además, las escuelas, los

turnos y los grupos de alumnos no son homogéneos. Un análisis detallado de los entornos escolares es siempre importante para entender las necesidades de los alumnos y las posibilidades o fragilidades de los profesores, con el objetivo de buscar realizar una planificación escolar orientada a atender esas necesidades.

De la misma manera, las relaciones entre los profesores y los alumnos dentro de los salones de clases no son sencillas. En muchos casos, grupos de alumnos desafían la autoridad del profesor, sin que el profesor tenga respaldo de la dirección de la escuela o de la organización del sistema, considerando que la relación jerárquica debe funcionar, pero lo más importante es la capacidad del sistema de buscar alternativas pedagógicas estimulantes para los alumnos.

Casos de violencia son informados con frecuencia; violencia contra el profesor y entre los propios alumnos, aumentando más el nivel de estrés del docente, con su seguridad personal en riesgo. Esto ocurre debido al cambio en curso en la autonomía de los jóvenes, en contraposición con una estructura escolar rígida en su organización, que muy lentamente comienza a adaptarse.

Lamentablemente, la realidad de las escuelas todavía no fue incorporada, tampoco impactó, a la mayor parte de los currículos de los cursos de licenciatura. Si, en los procesos de formación profesional de otras categorías, aprender a hacer es una regla básica, esto no siempre ocurre en la formación profesional de los profesores. Normalmente, el futuro profesor aprende contenidos, conceptos y concepciones educativas importantes, pero no aprende a enfrentar las situaciones reales en la práctica de sus actividades pedagógicas; no aprende técnicas de enseñanza ni de gestión de conflictos para manejar las relaciones normalmente tensas en los salones de clases, para enfrentar desafíos mayores que la preocupación con el aprendizaje del conocimiento científico.

Los currículos, los tiempos y la organización escolar tampoco se flexibilizaron, para que nuevas alternativas pedagógicas motiven a los alumnos. Aunque las permitieran, no se puede decir que los profesores tendrían condición y formación para planificar sus actividades basándose en diagnósticos de la situación de cada grupo y, a veces, de cada alumno. Además, los cambios de orientación pedagógica, los programas imputados a las escuelas, las evaluaciones de rendimiento sin participación de lo colectivo y la ausencia de espacios de participación y de pertenencia agravan el desaliento y los riesgos de enfermarse. Según Assunção y Oliveira (2009), cambios repentinos en la gestión que atribuyen más tareas al profesional aumentan la intensidad en el trabajo y, consecuentemente, causan más enfermedades.

A medida que se vuelven más complejas las demandas a las cuales las escuelas deben responder, también se complican las actividades de los docentes. Estos se encuentran muchas veces frente a situaciones para las cuales no se sienten preparados, ya sea por su formación profesional o por su experiencia anterior. Cuanto más pobre y carente es el contexto en el cual está incluida la escuela,

más demandas llegan a ella y, consecuentemente, a los docentes. Frente a la ampliación de las demandas provocadas por las políticas más recientes, el profesor debe desarrollar nuevas competencias necesarias para el pleno ejercicio de sus actividades docentes. El sistema espera preparación, formación y estímulo del sujeto docente para ejercer el pleno dominio del salón de clases y para responder a las exigencias que llegan a la escuela con el grado de diversidad que tienen y con la urgencia que reclaman. (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009, p. 354-355).

En este contexto complejo, los indicadores de calidad de las escuelas públicas brasileñas, calculados por las evaluaciones promovidas por los gobiernos federal, estatales e inclusive municipales, ponen en evidencia el papel estratégico y único de los profesores para el aprendizaje de los estudiantes. Pero la escuela enseña y forma para más que eso; ella permite que los sujetos adquieran, consoliden o revisen valores humanos, sociales y preceptos morales y esta parte no es formalmente evaluada, por la inherente dificultad de establecer parámetros que limiten los riesgos de la subjetividad.

Los temas "evaluación" y "responsabilización" felizmente han formado parte de la agenda de debate académico y social (FREITAS, 2012), pero, como normalmente ni los medios ni la sociedad en general realizan análisis más profundos, se refleja y se profundiza en el Congreso Nacional aquello que ocurre fuera de él: proyectos de ley de responsabilidad educativa, penalizando a los gestores y vinculando premios y penalidades a profesores, dependiendo del rendimiento de los estudiantes en las pruebas masivas. Todos estos factores, sumados, preparan la bomba emocional que compromete la salud de los docentes, con enfermedades físicas y psicológicas, como síndrome de *burnout* (SORATTO; PINTO, 2006), enfermedades por esfuerzo repetitivo y enfermedades depresivas.

La salud de los profesionales de la educación

Estudios realizados en Belo Horizonte, Florianópolis y Vitória da Conquista (ASSUNÇÃO; OLIVEIRA, 2009) señalan una fuerte frecuencia de riesgo de desarrollar trastornos mentales y problemas de voz entre los docentes (FERREIRA, 2010) como causa de parte de las ausencias por problemas de salud. Por lo tanto, el ausentismo también tiene otros factores. Las frecuentes paralizaciones de los profesores no son causadas exclusivamente por los procesos de enfrentamiento con los gestores en las luchas reivindicatorias, sino también como una forma legítima de pausa en el trabajo, lo que puede indicar otra forma de resistencia a la extrema intensidad del trabajo docente tal como se desarrolla en muchas escuelas.

Las relaciones de trabajo son desiguales entre los trabajadores del servicio público y los trabajadores de la iniciativa privada. Obviamente, existen ventajas y desventajas

para ambos lados, pero, si buscamos perfeccionar las relaciones de trabajo para crear un ambiente mejor, debemos incorporar al área pública los derechos laborales previstos en las normas que rigen la salud y la seguridad en el trabajo.

Hace décadas, la legislación, comenzando por la Constitución Federal Brasileña, prevé cuidados con la salud de los trabajadores, sin distinción del vínculo de trabajo:

En el Art. 7º Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, además de otros que tengan el objetivo de mejorar su condición social:

[...]

XXII – reducir los riesgos inherentes al trabajo, por medio de normas de salud, higiene y seguridad (BRASIL, 1988).

Posiblemente, sería más adecuado crear normas específicas para el ámbito educativo, como existen para el área rural y para la construcción civil, considerando la naturaleza específica de ese trabajo. De hecho, en un escenario laboral complejo como el que vive gran parte de los docentes, es necesario que el poder público tenga políticas de valorización que incluyan formas de prevención contra las enfermedades ocupacionales.

Recientemente, algunas iniciativas señalan una mayor preocupación de la sociedad y de los gobiernos. El Ministerio de la Educación incorporó al Plan Plurianual (PPA) 2012-2015 el tema de la salud de los profesionales de la educación, ya previsto en el Proyecto de Ley de la Cámara Nº 103, de 2012, el cual dispone sobre el PNE, proponiendo en la Meta 7:

Estrategia 7.31– establecer acciones efectivas específicamente dedicadas a la promoción, prevención, atención y cuidado de la salud y la integridad física, mental y emocional de los profesionales de la educación, como condición para mejorar la calidad educativa. (BRASIL, 2012c).

A su vez, el PPA 2012-2015 prevé lo siguiente:

02BT – Definir directrices para la política nacional de salud ocupacional de los profesionales de la educación y establecer acciones dedicadas a la prevención y atención de la salud y la integridad física, mental y moral de los profesionales de la educación, en régimen de colaboración con los entes federados. (BRASIL, 2012b).

Algunas secretarías de educación y de administración ya desarrollan programas de prevención contra las enfermedades ocupacionales. En Pernambuco, el gobierno desarrolla el “Programa de Atención al Servidor”, contando con 18 núcleos de seguimiento, con psicólogos, asistentes sociales y fonoaudiólogos. También hay programas de prevención contra las enfermedades ocupacionales en Sergipe, Sao Paulo, Tocantins y Rio Grande do Norte y en varias municipalidades.

Pactos para enfrentar la enfermedad

Las políticas son importantes, no se puede negar, principalmente porque parten de la sensibilidad de algunos gestores. No obstante, es necesario que se extiendan a los elementos causadores de la enfermedad. Intervenir sobre los síntomas no es descartable, pero sabemos que se deben atacar las causas para que haya efectos permanentes sobre la calidad de la salud. El escenario es grave y los cambios son complejos, porque requieren políticas permanentes, muchas inversiones y responsabilidades compartidas entre los entes federativos. Esta irrefutable constatación, sin embargo, no debe ocultar el desinterés de muchos gestores por el tema.

Los gestores podrían desarrollar acciones de corto, medio y largo plazo y de varias complejidades, aportando recursos, obviamente, pero también probando la creatividad y la iniciativa. Si no es posible superar todos los factores de riesgo de una sola vez, es necesario preparar a los profesores para actuar en condiciones de riesgo de enfermedad, así como formar a los gestores para construir ambientes de compromiso colectivo que busquen soluciones, pero siempre con la perspectiva de transformar radicalmente esta realidad.

De hecho, el crecimiento de la movilización nacional por la educación en las últimas décadas permite la profundización del debate y la adopción práctica de políticas públicas en el ámbito educativo en diferentes frentes. El PNSP de los profesionales de la educación básica se consolida, las directrices de carrera se encuentran en trámite en el Congreso Nacional, la formación de profesores y empleados se está fortaleciendo. Mientras tanto, el tratamiento de las condiciones de trabajo y de las relaciones de trabajo de los profesionales de la educación, visto de manera más completa, sigue un proceso más lento, y es incipiente o inexistente en varios estados y municipios.

La discusión sobre el SNE ofrece una excelente oportunidad para crear políticas de valorización de los profesionales de la educación como parte integrante y articuladora. Como nos recuerda Vieira (2012) sobre el PSPN, ninguna alternativa que no considere el establecimiento de estándares mínimos en todo el territorio nacional responde al desafío de construcción del SNE. Por lo tanto, parece fundamental asegurar espacios de diálogo y negociación para mejorar las relaciones de trabajo mediante el acuerdo de condiciones adecuadas, en todo el País, retomando el debate sobre las directrices nacionales de carrera en el Congreso Nacional.

Recibido en septiembre de 2012 y aprobado en diciembre 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 ene. 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, ene./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, ene./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.