

La precarización del trabajo educativo en la municipalidad de Belo Horizonte: desafíos para la acción sindical¹

Maria da Consolação Rocha

Wanderson Paiva Rocha

Recibido Noviembre 2016

Aceptado Febrero 2017

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la política de precarización de las condiciones de trabajo y las relaciones laborales de los² profesionales de la Red Municipal de Educación de Belo Horizonte (RMEBH). Señalamos dos aspectos. El primero comprende las políticas educativas implementadas en las últimas décadas en la Red Municipal de Educación de Belo Horizonte a partir de las luchas en defensa de la escuela pública y las acciones de los agentes del gobierno. El segundo examina el impacto de estas políticas implementadas por el gobierno local en el desarrollo profesional. Finalmente, se presentan una serie de reflexiones acerca de los desafíos que esas políticas conllevan hacia la efectiva valorización de los profesionales de la educación.

Palabras clave: políticas educativas – valorización profesional – precariedad del trabajo educativo – sindicatos de docentes – organización del trabajo educativo

Abstract

This article aims to analyze the policies of precarious working conditions and labor relations of the professionals of Belo Horizonte Municipal Education

1 Traducción al español de Andrea Dayan.

2 Sin desconocer la perspectiva de género y a fin de favorecer la fluidez de la lectura, adoptamos la forma del masculino ya que, además, nuestra lengua incluye en esta formulación ambos géneros..

Network (RMEBH). We single out two aspects. The first one comprises the educational policies carried out in the Municipal Education Network of Belo Horizonte in the last decades, out of the struggle in defense of public school and the actions of the government officials. The second involves the repercussions of these policies on the professional valuing implemented by the local government. In the end, we present a set of questions about the challenges that these policies force through against effective valuing of education professionals.

Keywords: educational policies – valuing of education professionals – precarious educational working conditions – teacher syndicalism – organization of educational work

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar las políticas de precarización de las condiciones de trabajo y de las relaciones de trabajo de los profesionales de la Red Municipal de Educación de Belo Horizonte (RMEBH) y sus repercusiones en la valorización del trabajo educativo.

Las actuales políticas de valorización de los profesionales de la educación están afectadas por el proceso de reestructuración del Estado que tuvo lugar en Brasil en los años 90 y exponen la complejidad de las relaciones de cambio, interpenetraciones, articulación y conflictos entre las acciones del Estado a nivel del Poder Ejecutivo Municipal y sus agentes, la organización sindical, las reivindicaciones y luchas en defensa de la escuela pública y la valorización de los profesionales de la educación.

Los cambios ocurridos en la organización y las condiciones de trabajo de las instituciones municipales de enseñanza incluyen la política de personal, la jornada de trabajo y el tiempo colectivo. Fueron variando de acuerdo a la posibilidad de construcción de un diálogo entre gobiernos y trabajadores, y representan algunas veces conquistas y avances y otras, pérdidas para los profesionales. Aunque la organización, las reivindicaciones y luchas de los profesionales de la educación influyan sobre las acciones gubernamentales, observamos que, en la formulación de políticas educativas, las tecnologías

políticas de mercado, de la gestión y performatividad (Ball, 2005), repercuten en la organización del trabajo e inclusive, en la construcción colectiva de alternativas para los problemas cotidianos enfrentados por las escuelas, entrelazadas por las diferentes concepciones de educación en disputa.

Para reflexionar sobre este proceso vivenciado en la educación de la capital minera, señalamos dos aspectos. El primero, comprende las políticas educativas llevadas a cabo en las últimas décadas en la Red Municipal de Educación de Belo Horizonte, a partir de las luchas en defensa de la escuela pública y de las acciones de los agentes gubernamentales. El segundo, incluye las repercusiones de esas políticas en la valorización profesional implementadas por el gobierno local. Finalmente, presentamos un conjunto de cuestiones acerca de los desafíos presentados por estas políticas para hacer efectiva la valorización de los profesionales de la educación.

Las políticas educativas en la RMEBH

La Red Municipal de Educación de Belo Horizonte (RMEBH), creada en 1948, está compuesta por las instituciones públicas de educación mantenidas por el poder municipal, coordinadas por la Secretaría Municipal de Educación (SMED) y organizadas como Sistema Municipal de Educación (SME) instituido en 1998. Cuenta con 293 instituciones escolares de las cuales, 189 son escuelas municipales (173 de enseñanza fundamental³, 13 de educación infantil y 3 de educación especial), 103 *Unidade Municipais de Educação Infantil* (UMEIs), también existen 192 guarderías conveniadas. En total, se atiende a más de 188.288 estudiantes de la Red Propia y Red Conveniada, incluyendo la educación de jóvenes y adultos. La Prefeitura⁴ de Belo Horizonte (PBH) cuenta, además, con los programas *Escola Integrada*, *Escola Aberta* y *Escola nas Férias* en 173 instituciones de la red propia.⁵ Estos programas son llevados a cabo por profesionales tercerizados con diferentes vínculos contractuales.

3 Se trata de la educación primaria.

4 *Prefeitura*: municipalidad (N. de la T.).

5 Datos actualizados de Relaciones con la Prensa (GRIMP/GCOS/SMED) - Abril 2015.

El cuadro de personal de la educación se compone de 16.978 trabajadores de la educación concursados (10.600 docentes municipales; 4.499 docentes para Educación Infantil; 119 Pedagogos; 42 Bibliotecarios; 480 Auxiliares de biblioteca y 446 Auxiliares de escuela) y 9.700 trabajadores de la educación tercerizados (Caja Escolar⁶, AMAS⁷, y las recientes empresas de la *Parceria-Público-Privada - PPP*⁸)⁹ distribuidos en los cargos de Vigías, Personal de limpieza, Cantinera(o), Portero(a), Mecanógrafo(a), Maestranza, Auxiliar de Apoyo a la Inclusión, Coordinador de Deportes, Monitor de Deportes, Agente Cultural, Monitor y, recientemente, Auxiliar de Apoyo a la Educación Infantil.¹⁰ Todos los trabajadores en las escuelas y UMEIs, concursados y tercerizados, son representados por el Sind-REDE/BH. Cabe destacar que el Sind-REDE/BH pasó a representar a los trabajadores contratados vía Caja Escolar de las escuelas municipales de la *Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte* o por cualquier otra forma de contrato, desde el día 24 de marzo de 2014, fecha en que el Ministerio de Trabajo y Empleo aprobó la modificación estatutaria del sindicato. Es importante aclarar que, independientemente de la representatividad legal, la entidad sindical siempre participó en la organización de la lucha de esos trabajadores, tanto cuando eran contratados por cooperativas como cuando lo eran por empresas tercerizadas.

En los últimos treinta años, ocurrieron cambios importantes en la RMEBH ampliación de la atención a la población, mejoras en la infraestructura escolar, construcción de la gestión democrática de las escuelas y del sistema municipal de educación a través de la constitución de espacios de participación de la comunidad en la definición de políticas educativas y en la gestión administrativa de las unidades. Esos cambios fueron fruto de las luchas en defensa de la educación que incluían, más allá de las condiciones de trabajo, la valorización de los profesionales de la escuela, a través de un salario digno y de un plan de carrera capaz de atraer, mantener e incentivar el crecimiento profesional de docentes y personal

6 Las Cajas Escolares de las escuelas municipales de Belo Horizonte fueron creadas a través del Decreto nº 327 del 12 de agosto de 1954, reglamentadas por la Ley nº 3.726/1984. Son instituciones jurídicas responsables de la gestión financiera de las escuelas públicas brasileiras. A partir de 2008, iniciaron un proceso de contratación de personal para tareas de vigilancia, limpieza y alimentación.

7 La Asociación Municipal de Asistencia Social (AMAS) fue fundada el 26 de junio de 1979.

8 Inova BH, empresa de Odebrecht Properties.

9 *Parceria Público-Privada (PPP)*: es un contrato de prestación de obras o servicios no inferior a R\$ 20 millones, con una duración mínima de 5 y máxima de 35 años, firmado entre una empresa privada y el gobierno federal, estadual o municipal. (N. de la T.).

10 Datos proporcionados por el Sind-REDE/BH en febrero de 2015.

administrativo. Representan avances y retrocesos con repercusiones profundas en las condiciones de trabajo, en la organización de las escuelas y de la categoría, como así también en la participación de la comunidad escolar.

El contexto de la política educativa en la capital minera combina la ausencia de un proyecto pedagógico global articulado con la existencia de una variedad de programas desarticulados entre sí: *Escola Integrada*, *ProJovem*, *BH para Crianças*, *Programa Família-Escola*, *Escola Aberta*, *Proyecto de Acción Pedagógica (PAP)*, *Programa Rede por la Paz*, *Monitoramento da Aprendizagem*, evaluaciones a gran escala. Como consecuencia, se produce una profundización del control de la SMED sobre el trabajo pedagógico, la ampliación de tareas y reestructuración del trabajo pedagógico, o sea, el cuerpo docente pierde «progresivamente la capacidad de decidir cual será el resultado de su trabajo» (Enguita, 1991: 47). Estos programas se realizan a partir de la tercerización de la contratación de personal y se apoyan en el trabajo de pasantes de nivel superior, monitores y talleristas con una formación diversificada, utilizando espacios de la comunidad escolar, en su mayoría inadecuados, y sin la previsión de un tiempo colectivo para los profesionales de esos programas y para que el cuerpo docente pueda elaborar y ejecutar acciones comunes en el sentido de garantizar la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes. Más recientemente, han comenzado a involucrar la privatización de los edificios escolares construidos y administrados a través de la *Parceria Público-Privada (PPP)*, cuya contratista ganadora de la licitación, Inova BH, empresa de Odebrecht Properties, asumió la responsabilidad del mantenimiento de esos espacios públicos y estableció sus reglas de uso, hiriendo profundamente la gestión democrática de las escuelas.

Cabe recordar que fue a través de movilizaciones y huelgas que los docentes de la RMEBH consiguieron impedir la flexibilización de la contratación de profesores, articulada por el gobierno junto con la Cámara Municipal. Así, el cuerpo docente ha quedado compuesto solamente por personal concursado y no existe ninguna posibilidad para la contratación siquiera de tipo temporal. Sin embargo, ello no impidió el creciente movimiento de tercerización de profesionales con funciones docentes.

El proceso de privatización de los servicios públicos va en aumento, a través de la *Parcería Público-Privada* (PPP) y de la tercerización y cuarterización¹¹ de los profesionales en la administración pública municipal. Un relevamiento realizado por el *Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte* (SINDIBEL) en 2010 señaló que el 57% del cuadro de personal de la PBH estaba compuesto por profesionales contratados sin concurso, a través de empresas tercerizadas o de entidades vinculadas a la administración municipal, como la *Associação Municipal de Assistência Social* (AMAS). El sindicato presentó la denuncia en el Ministerio Público y la PBH tuvo que firmar un *Termo de Ajustamento de Conduta* (TAC)¹² y abrir concurso para diferentes áreas de la administración. Sin embargo, recientemente, la PBH presentó el Proyecto de Ley nº 1.581/2015 que instituye al Servicio Social Autónomo, organización de Asistencia Social y Educación, sin respetar el TAC con el Ministerio Público, pues no crea cargos públicos, aunque en caso de ser aprobado, sencillamente posibilitará la ampliación del proceso de contratación de empleados tercerizados tanto en Asistencia Social como en Educación.

Las políticas generales para el conjunto de los empleados municipales en las dos últimas décadas presentan una serie de medidas que adhieren a una concepción gerencialista de la administración pública, tales como la evaluación de desempeño y el proceso de formación del cuerpo gerencial, con cursos orientados hacia temáticas como “Cursos de Extensión en Gestión Pública por Resultados”, “Nueva Gestión Pública”, “Gestión por Resultados”, “Gestión de Personas con Foco en Performance”, cuyo objetivo es aumentar la eficiencia gerencial de la Municipalidad (PBH, Principales Acciones de Gobierno, 2006).

En el campo educativo, esos cambios derivaron en la intensificación del control de la gestión escolar en el día a día de las escuelas y la imposición de limitaciones morales a los trabajadores contrarios a la política autoritaria del

11 El proceso de *cuarterización* se da cuando una empresa, ya tercerizada, terceriza la contratación de mano de obra. Odebrecht Properties, la empresa tercerizada responsable del mantenimiento de las escuelas, contrata a Inova para realizar este tipo de trabajo. Es decir que los trabajadores de Inova son tercerizados por Odebrecht Properties y, en ese sentido, cuarterizados por la PBH.

12 *Termo de ajustamento de conduta*: previsto en ley, permite al autor del daño cumplir con las obligaciones establecidas, comprometiéndose el ente legitimado, por su parte, a no presentar acción civil pública o a ponerle fin, en caso de que ésta ya se hubiera iniciado.

gobierno. La *Gerência de Avaliação do Funcionamento Escolar* (GAVFE) y los Acompañantes de Escuela ejercen, cada vez más, un mayor control sobre la gestión interna de las unidades escolares. Las evaluaciones institucionales se utilizan como instrumentos permanentes de “moralización” del trabajo docente. Las direcciones de escuela pasaron a ser encuadradas como parte del cuerpo gerencial de la SMED/BH, para que obedezcan, jerárquicamente y sin cuestionamientos públicos, a los desmanes del gobierno.

Observamos, inclusive, un creciente control del proceso de trabajo por parte del gobierno, como la implantación de políticas remuneratorias de cuño meritocrático, el aumento de procesos administrativos en la *Corregedoria Geral de Município*¹³ con castigos y despidos, la adopción de medidas punitivas en respuesta a las movilizaciones reivindicativas, la reorganización del tiempo colectivo para las reuniones pedagógicas semanales y la alteración del período de vacaciones escolares.

La autonomía financiera de las escuelas ha sido profundamente alterada, a partir de la transferencia a las Cajas Escolares, de la responsabilidad en torno a la administración de recursos públicos para la resolución de problemas de emergencia.

Hasta la gestión 1986/1988, las Cajas Escolares recibían materiales como cuadernos, lápices, gomas de borrar, para distribuir entre los estudiantes carenciados y las pequeñas reformas, como arreglos de luz, pisos, etc., eran realizadas por la *Superintendência do Desenvolvimento da Capital* (SUDECAP). Las escuelas se veían obligadas a organizar fiestas para recaudar fondos para la adquisición de materiales como cortinas, armarios, televisores y costear obras menores.

A partir de la gestión de 1989/1990 las escuelas de la Red comenzaron a recibir fondos administrados por la Caja Escolar para resolver problemas cotidianos y para realizar trabajos de infraestructura. Ese proceso se intensificó en las gestiones de 1993 a 2008, con la universalización de los kits escolares, la ampliación de la Red Municipal de Informática (RMI), el crecimiento del acervo de las bibliotecas escolares.

13 *Corregedoria Geral de Município*: Inspección General Municipal

Además de los fondos municipales, a partir de 1995, diferentes programas del gobierno federal empezaron a desarrollar acciones financiadas por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). Éstas incluyen el Programa Nacional del Libro Didáctico (PNLD), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), y el Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), con transferencia directa de recursos financieros, como resultado directo de las luchas nacionales y locales de la educación por la autonomía de las escuelas y mejores condiciones de trabajo y de atención.

Con la tercerización de personal vía contratación por Cajas Escolares, el volumen de trabajo de las direcciones se amplió de un modo absurdo. Pasaron a ser responsables legales de la contratación de personal, de todos los pagos derivados de ella y de la administración de los recursos financieros para realizar esta tarea, sin ninguna autonomía administrativa, pues todas las reglamentaciones de las contrataciones, administración de personal y reajustes funcionales los determina la SMED.

Para comprender mejor este proceso presentamos algunos aspectos de la precarización de las condiciones de trabajo y de los vínculos laborales de los profesionales de la educación.

Precarización de las condiciones de trabajo

La definición de la jornada de trabajo docente repercute en la organización de los tiempos y espacios escolares, en el trabajo pedagógico, en el proceso de enseñanza-aprendizaje y, consecuentemente, en las condiciones de trabajo de los profesionales de la escuela. Por eso, la jornada de trabajo y el tiempo colectivo suelen frecuentar la agenda de los debates de los Congresos Pedagógicos y Conferencias del Sistema Municipal de Enseñanza, más allá de que constituyan un punto de fuerte confrontación entre los trabajadores de la educación y la SMED.

La jornada de trabajo docente y el tiempo colectivo

La jornada de trabajo de los profesionales de la RMEBH sufrió diferentes cambios y regulaciones en los últimos años por vía de leyes, decretos, ordenanzas

y/u orientaciones de la SMED, culminando en la construcción de una jornada docente común para toda la educación básica.

Hasta la década del 80, la jornada del cargo de Profesor Municipal¹⁴ (PMI), profesor de Preescolar a 4º grado¹⁵, era de 30 horas semanales, de las cuales 22 horas y 30 minutos eran en la escuela y el resto se consideraba como horas de actividades de corrección de ejercicios y elaboración de planificaciones, realizadas en el espacio doméstico. El tiempo de planificación semanal en la escuela estaba organizado en cuatro horas individuales y/o en pequeños grupos y dos horas de reunión pedagógica colectiva.

La jornada límite del cargo de Profesor Municipal II (PMII), profesor de 5º a 8º grado y secundaria, era de 30 horas de clase semanales, pero había profesores concursados con jornadas de 6, 8, 12 o 24 horas de clase semanales. Las horas destinadas a la planificación eran remuneradas, cuando se realizaban en la escuela como horas de proyecto (con límite de 5 horas semanales) o en casa, como “actividad extraclase”, se incluían en el cálculo salarial denominado “Divisor 81”.

En la década del 90, el gobierno realizó innumerables debates sobre la concepción de la jornada del PMII, en defensa de la teoría de que debían ser igual a la del PMI: una jornada completa en un turno de trabajo, en una misma escuela, para garantizar el vínculo pedagógico, y no una jornada de trabajo ejercida en varias escuelas. Las tentativas de estandarización de la jornada docente para toda la enseñanza fundamental encontraron obstáculos en los límites legales de las convocatorias a concursos para docentes en los años finales, que preveían jornadas diferentes, variando de 5 a 30 horas de clase semanales. A partir de este debate, las nuevas convocatorias a concursos para docentes de disciplinas específicas pasaron a constar de una jornada de trabajo de 22 horas y 30 minutos semanales para garantizar el vínculo docente con una escuela determinada.

14 El Plan de Carrera de los empleados de la Educación de la Intendencia Municipal de Belo Horizonte (Ley 7235/1996) unificó el cargo de Profesor Municipal con el mismo pago para la misma titulación.

15 El sistema educativo brasileño se organiza en: *educação básica* que incluye *educación infantil* (para niños hasta los 3 años en guarderías y para niños de 4 y 5 años en preescolar); *ensino fundamental* obligatorio con 9 años de duración mínima; *ensino médio* con 3 años duración mínima; y *educação superior* (graduación y posgrado) (N. de la T.).

La organización interna de la jornada de trabajo docente (clase, planificación y estudios) también fue modificada a lo largo de los años. En las unidades de Preescolar a 4º grado, la organización del plan curricular, que incluía clases especializadas de educación física, artes y biblioteca, garantizaba al conjunto del cuerpo docente cuatro horas semanales para planificación y estudios. La jornada del cuerpo docente de 5º a 8º grado y de enseñanza media, organizada en horas de clase, abrió la posibilidad de pago de *horas de proyecto*, para realizar actividades colectivas. En 1997, a través del Decreto 008/97, la SMED reorganizó la jornada semanal docente de 22 horas y 30 minutos de la enseñanza básica, distribuyéndola en 4 horas y 20 minutos diarios, durante cuatro días de semana. Los 10 minutos diarios se acumularían y se cumplirían en un día de la semana, que tendría una jornada de 5 horas y 10 minutos, con la realización de la reunión semanal de 50 minutos. Admitió, también, la posibilidad de utilizar el horario destinado a planificación y estudios (Ley 7577/98) para la sustitución de profesoras/es. La resistencia de la RMEBH a la alteración de la jornada de trabajo y del tiempo colectivo garantizó dos decisiones. En primer lugar, la *I Conferência Municipal de Educação* de 1998 aprobaba las reuniones pedagógicas semanales con dos horas de duración para todas las escuelas. En segundo lugar, se reglamentó la jornada y el tiempo de planificación, destinando

20% (veinte por ciento) de su jornada semanal, excluido el tiempo diario reservado para el recreo en la escuela, para la realización de actividades colectivas de planificación y evaluación escolar, de acuerdo con las reglas establecidas por la Secretaría Municipal de Educación (Ley 7577/98).

Con la publicación de los Edictos 226/2004 y 013/2005, la SMED intentó modificar la jornada anual de trabajo, ampliar el calendario escolar y suspender las reuniones pedagógicas semanales dentro de la jornada de trabajo. Esos documentos desconocieron la legislación vigente y redefinieron la jornada docente con el formato del Edicto 008/97, acabaron con las reuniones pedagógicas semanales y adulteraron la jornada semanal. Para alcanzar su propósito la SMED orientó a las escuelas a modificar el Plan Curricular Anual, excluyendo el recreo del tiempo de efectivo trabajo escolar, computado hasta 2005 como carga horaria frente al estudiante, y utilizó la *Gerência de Avaliação do Funcionamento Escolar*

(GAFVE), para reprimir a las direcciones escolares y presionar al cuerpo docente a indicar en el registro de asistencia, la jornada diaria de 4 horas y 20 minutos, en evidente incumplimiento de las jornadas legalmente establecidas (Ley 7577/98 y Ley 8679/03).

Además, creó el *Abono por Participación en Reunión*¹⁶ (Ley 9232/2006), con el objetivo de incentivar la ampliación de la jornada de trabajo y evitar el reclamo por cumplimiento de la legislación municipal del derecho a las Actividades Colectivas de Planificación y Evaluación Escolar (ACPATE)¹⁷ y de no sustitución en el horario de proyecto. Las condiciones para recibir el abono, profundamente restrictivas, llegan a excluir del derecho a quien tuvo alguna licencia médica en ese período, explicitando la concepción meritocrática del gobierno.

Con la aprobación de la Ley 11738/2008 y de la Resolución 18/2012 del Consejo Nacional de Educación que determinan 1/3 de la jornada docente para las actividades extraclase (estudios, evaluación y planificación), creció el debate y la organización en los lugares de trabajo por la garantía del tiempo colectivo. La PBH incentivó la persecución de los docentes que exigían sus derechos, por eso, el Sind-REDE/BH inició una acción judicial y consiguió una medida cautelar que prohibió tanto la sustitución como la utilización de cualquier barrera impuesta al docente para incumplir la ley. Sin embargo, un nuevo edicto de la PBH/SMED publicado a fines de 2014 (Edicto 317/2014) incentivó la sustitución en forma de horas extra, sin tomar en cuenta la legislación e incumpliendo la medida cautelar.

La jornada de trabajo anual: el calendario escolar

El calendario escolar ha sido otro de los puntos de disputa con los diferentes gobiernos desde la década del 80. Durante años, se publicaron diversos edictos con el objetivo de ampliar la jornada anual de trabajo para, más allá de lo establecido por la legislación federal, modificar el período de vacaciones y recesos escolares. Sin embargo, los cambios más profundos ocurrieron a partir de 2000 e incluyeron el período de vacaciones y la jornada anual, organizada

¹⁶ Retribuciones adicionales por reuniones que se desarrollan por fuera de la jornada escolar.

¹⁷ Ley 7577/98.

con 200 días lectivos, 30 días de vacaciones en julio y 30 días de receso en enero.

A través del Edicto 226/2004, la SMED intentó ampliar la jornada anual de los docentes de enseñanza fundamental y media en “al menos 10 días o 40 horas y, como máximo, 14 días o 56 horas [...] destinados a planificación, evaluación y formación de los profesionales de la escuela”. En el Edicto 227/2004 el calendario de la educación infantil, hasta entonces igual al de los demás niveles de enseñanza, tenía 240 días, con el inicio de clases en la segunda quincena de enero y quince días de clase en el mes de julio, más 10 o 14 días para las reuniones pedagógicas. En ambos casos, se incluía las reuniones pedagógicas semanales dentro de la jornada de trabajo. Por eso, se llevaron a cabo dos huelgas durante el año 2005, una en enero y otra en mayo/junio, que impidieron la ampliación de la jornada anual y consiguieron mantener las reuniones pedagógicas hasta el mes de agosto.

A fines de 2006, la SMED intentó ampliar nuevamente el calendario escolar a través del Edicto 176/06, estableciendo 210 días de trabajo. Los trabajadores no aceptaron la imposición e iniciaron el 2007 con un encuentro general para organizar la lucha por la manutención de los 200 días lectivos, con el límite de 204 días de trabajo. La SMED renegoció un calendario de 205 días.

Además, el gobierno propuso la alteración de las vacaciones docentes del mes de julio para el mes de enero, propuesta rechazada en asamblea general. Sin embargo, el gobierno envió a la Cámara Municipal el Proyecto 1465/07, a través del cual modificaba el período de vacaciones, pero el magisterio presionó y los concejales utilizaron eso como una maniobra reglamentaria para no votar la propuesta. Aún así, el alcalde publicó el Edicto 283/07, con las estipulaciones del calendario para el año 2008, modificando las vacaciones para el mes de enero. Desde entonces, las fechas de inicio y término del año lectivo se definen de tal forma que el cumplimiento del calendario exige el funcionamiento de las escuelas durante dos semanas en el mes de julio para garantizar los 200 días lectivos, excepto en 2014, en ocasión del Mundial de Fútbol, pues Belo Horizonte fue la única ciudad sede de la Copa que cumplió el calendario FIFA en todas las redes de enseñanza, de la educación básica y superior.

El proceso de precarización y tercerización del trabajo educativo

La precarización de la docencia y la tercerización de la función docente

Un aspecto que incide en la precarización del trabajo docente es la política de atención a los niños pequeños. La educación infantil en Belo Horizonte, incluyendo la llamada *pré-escola* se inicia a partir de la década de 1940/50, con los jardines municipales, con una inversión mayor a partir de los años 80. La atención de los niños de 0 a 3 años se llevaba a cabo en guarderías, conveniadas o no con el poder público, a partir del crecimiento del *Movimento de Luta por Creches* (MLPC).

Recién en 2004, con la creación de las Unidades Municipales de Educación Infantil (UMEIs), el poder público inició la atención en red propia de los niños de 0 a 3 años. Para eso, el gobierno creó, en noviembre de 2003, el cargo de Educador Infantil (EI), modificó la habilitación mínima para el ingreso a la docencia de los años iniciales de enseñanza fundamental del cargo de Profesor Municipal (PM), a través de la Ley 8679/03, y construyó barreras administrativas para impedir cualquier semejanza entre esos dos cargos, tales como la forma de pago, la extensión de jornada, el tiempo de planificación, el calendario escolar anual, los períodos de vacaciones. Por eso, entre las principales reivindicaciones en la primera huelga de la Educación Infantil, en enero de 2005, figuraban la unificación de la carrera y el calendario único en la RMEBH. Fue a través de la movilización cotidiana y permanente que las docentes de la educación infantil deconstruyeron esas barreras y dieron algunos pasos firmes en dirección a la reunificación de la carrera docente.

Como parte de esa lucha, un grupo de profesionales presentó una denuncia junto con el Ministerio Público (MP) por trato diferenciado y discriminatorio. En julio de 2011, el MP presentó su recomendación a la PBH de

[...] equiparar el estatus profesional y jurídico de Educador Infantil al de Profesor, en los niveles iniciales de la carrera (educación infantil básica), asegurándoles los mismos derechos a todos los fines, inclusive de trato y política salarial, remuneración, gratificaciones y jubilación (MPMG, 2011).

Ante la exigencia del MP, el gobierno presentó un proyecto de ley en enero de 2012, sin embargo, el Proyecto de ley 2068/12 y la Propuesta de Enmienda a la Ley Orgánica (PELO) 14/12 no significaban la unificación de la carrera docente. Por eso, en 2012 se desencadenó una huelga específica del sector que duró 45 días y cuya pauta central era la unificación de la carrera docente, obligando al gobierno a hacer algunas alteraciones en su proyecto inicial.

La Ley 10572/2012 modificó la nomenclatura del cargo (Profesor para Educación Infantil - PEI) y garantizó derechos del magisterio (tiempo de jubilación, acumulación de cargos, doble pago completo); igualdad en los beneficios (ejemplo: igual valor en los abonos) y equiparación de salario inicial entre las dos carreras, pero no unificó la carrera docente.

En octubre de 2014, la PBH, como respuesta a la reivindicación de unificación de la carrera docente –sostenida por la huelga–, presentó una propuesta que, además de mantener la división de la carrera docente, creaba mecanismos meritocráticos que profundizaban la pérdida de derechos de las PEI y de los demás trabajadores municipales, alterando los mecanismos de ascenso en la carrera. Se estableció, como requisito para la progresión por desempeño, que un 90% de los alumnos sean aprobados.

A inicios de 2015, el gobierno municipal creó la función de Auxiliar de Apoyo a la Educación Infantil, con contratación vía Caja Escolar, para realizar actividades de apoyo a la docencia, asumiendo en su discurso la intensificación de una política de reducción de recursos para garantizar la universalización de la atención de los niños pequeños, a costa de la precarización y desvalorización del trabajo docente.

La constitución de ese nuevo cargo forma parte del proceso de ruptura de la carrera docente única, con el agravante de la fragmentación de la concepción de la indisociabilidad del cuidar/educar como eje primordial de esa etapa de la educación básica.

Las escuelas municipales conviven aún con un contingente de profesionales que ejercen la función docente, pero con diferentes vínculos contractuales. Son profesionales que actúan como talleristas (*Escola Aberta*), pasantes de proyectos

(*Escola Integrada, Escola Aberta, Segundo Tempo*), Auxiliares de Apoyo a la Inclusión, Monitores (*Escola Integrada*).

Esta situación de precarización de la función docente a través de diferentes vínculos contractuales se reprodujo en varias esferas públicas y apareció en toda su complejidad en la investigación sobre el trabajo docente realizada por el Gestrado/FaE/UFGM¹⁸. Comprender las repercusiones de esas relaciones de trabajo en las políticas de valorización del magisterio es un desafío actual, pues la precarización del trabajo en el sector educativo incluye el debate sobre las políticas de valorización profesional, las políticas de formación profesional y la reflexión acerca de las implicaciones de la división sexual del trabajo en el sector público.

Esa complejidad señala desafíos para la política educativa, en general, y la política de valorización profesional, en particular, a ser enfrentados por las organizaciones sociales que luchan en defensa de una escuela pública de calidad.

La precarización y tercerización de las funciones administrativas

La tercerización del personal de la educación incluye diferentes vínculos contractuales tales como la Caja Escolar, la AMAS, convenios con instituciones educativas y empresas *cuarterizadas* por Odebrecht. Ese contingente de profesionales es responsable de diferentes funciones en las escuelas: limpieza, merienda, portería, vigilancia, pequeñas reparaciones, apoyo a la inclusión escolar, monitoreo de la Escola Integrada y, recientemente, apoyo a la educación infantil.

El proceso de tercerización de los empleados de escuela responsables de la cantina, limpieza, portería y vigilancia se inició en 1990, a través de la contratación de personal vía empresas y en 1993, a través de cooperativas. Como resultado de las negociaciones de la huelga de 1996, el gobierno retrocedió en la contratación a través de cooperativas de mano de obra, estableció normas en las licitaciones para la contratación de las empresas en el sentido de garantizar el cumplimiento

18 En la investigación “O Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil”, realizada en 2009 y 2010, se entrevistó a 8.770 sujetos docentes, de siete estados brasileños –Minas Gerais, Para Rio Grande do Norte, Goiás, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina– y fue coordinada por el Grupo de Pesquisa sobre Política Educacional e Trabalho Docente - GESTRADO/FAE/UFGM.

de derechos laborales y asumió el compromiso de realizar concurso público para el cargo de auxiliar de escuela.

Además de no realizar el concurso público, a partir de 2003, la administración municipal alteró la forma de reclutamiento de esos profesionales. Presionó a los Consejos Escolares y a las direcciones de las escuelas municipales a completar el cuadro de empleados a través de la contratación por la Caja Escolar. La mayoría de las escuelas resistió, pero a fines de 2007, con el vencimiento de los contratos con las empresas prestadoras de servicio, todas las escuelas fueron obligadas a completar su personal (limpieza, cantina, portería, vigilancia) a través de la contratación por la Caja Escolar. Las opciones eran respetar ese mecanismo o no contar con empleados, pues el gobierno no permitía otra forma de reclutamiento de personal. Cabe destacar que una parte importante de estos profesionales cuentan con más de 20 años de trabajo en la misma escuela y pasaron por diferentes procesos de tercerización.

Las cajas escolares de las escuelas municipales de Belo Horizonte se reglamentaron a través de la Ley n° 3.726/1984, cuyo primer párrafo del artículo 3° hizo posible la contratación de trabajadores:

§ 1° - No se incluye en la prohibición a la cual se refiere el inciso IV de este artículo, la contratación de personal especializado para la ejecución de reparaciones en las instalaciones eléctrica e hidráulica, como así también de pequeñas obras de conservación del edificio de la escuela, sin la aprobación previa de la Asamblea General y del Consejo Fiscal.

Si la legislación municipal delimitó el tipo de contratación a ser realizada, con la publicación del decreto n° 14.809/2012 se amplió la utilización de los recursos financieros transferidos a las Cajas Escolares y se aseguró el costeo de la nómina y de los aportes laborales de los empleados de las cajas escolares, conforme lo prevé el inciso IV del artículo 2°. Queda claro que el decreto n° 14.809/2012 extrapola la interpretación de lo que establece la ley municipal n° 3.726/1984 ampliando vertiginosamente la contratación de trabajadores por las Cajas Escolares.

La diversidad de vínculos contractuales ha creado nuevos conflictos hacia el interior de las escuelas, comprometiendo la gestión democrática y ampliando las tareas administrativas de la dirección escolar, responsabilizándola, además, en lo que refiere a los procesos laborales. Existe entonces, un debilitamiento del poder de decisión del Colegiado Escolar y de la Asamblea Escolar, ya que las directrices operacionales se definen por la SMED, tornando a las direcciones escolares ejecutoras de órdenes.

Reflexiones sobre los desafíos del proceso de tercerización y precarización del trabajo educativo para la acción sindical

No está en discusión que la política de valorización del magisterio involucra la carrera, la remuneración, la formación y las condiciones de trabajo. Destacamos la cuestión de la carrera, considerando el crecimiento de la precarización del trabajo docente, ya sea en el sector privado o en el sector público.

En la red estadual de Minas Gerais, permanece a lo largo de las décadas el contrato temporario, la “designación”, como vínculo laboral para miles de profesionales de la educación¹⁹. En el marco de un proceso de movilizaciones y huelgas, la Red Municipal de Educación de Belo Horizonte consiguió impedir la flexibilización de la contratación de profesores, aunque temporalmente. Sin embargo, la tercerización de profesionales responsables de la manutención de la escuela (cantina, limpieza, portería, vigilancia) ha sido la marca de la gestión municipal a lo largo de los años. Más recientemente, la tercerización de profesionales con funciones docentes señala nuevos desafíos para la construcción de un proyecto educativo para la ciudad.

Esta situación de precarización del trabajo docente a través de diferentes vínculos contractuales ha sido reproducida en varias esferas públicas y aparece en toda su complejidad en la investigación sobre el trabajo docente realizada por el Gestrado/FaE/UFGM. Comprender las repercusiones de esas relaciones de trabajo en las políticas de valorización del magisterio es un desafío para el movimiento sindical y también para las instituciones de formación profesional.

¹⁹ Datos del Informe SEE/SEPLAG – MG (2010) señalan que el 57% de los trabajadores eran contratados temporariamente.

La precarización del trabajo en el sector educativo involucra el debate sobre las políticas de valorización profesional, las políticas de formación inicial y continua y la reflexión acerca de las implicaciones de la división sexual del trabajo en el sector público.

Desde el punto de vista de las instituciones formadoras, la responsabilidad por la formación profesional y la cualificación docente para la actuación en el mercado del trabajo exigen una reflexión acerca de la participación de las instituciones en los programas gubernamentales, tales como los programas *Escola Integrada* y *Segundo Tempo*. Las instituciones de enseñanza celebran acuerdos con el poder público municipal, para la concesión de becas a estudiantes que actúan como pasantes del programa. Sin embargo, no existe prácticamente un debate articulado entre las instituciones formadoras y las escuelas que reciben a los pasantes, ni siquiera sobre el proyecto de trabajo a desarrollar. Los estudiantes becarios de diferentes programas aparecen en las investigaciones como sujetos docentes en situación precaria de trabajo. Un desafío creciente para la entidad sindical, más allá de la organización de los trabajadores contratados vía Cajas Escolares de las escuelas municipales, es la aproximación de los trabajadores *cuarterizados* contratados por INOVA BH Odebrecht Properties, empresa que administra las escuelas y Unidades de Municipais de Educação Infantil (UMEIS) construidas a través de la Parceria Público-Privada (PPP).

Por lo tanto, urge la reflexión sobre esa relación profesional precarizada que, de alguna forma, cuenta con el aval de las instituciones formadoras al celebrar los convenios sin una reflexión crítica acerca de un proyecto de formación inicial del magisterio. Creemos en la urgencia de este debate en los cursos de formación docente para evaluar la vinculación de los programas de enseñanza con los programas de políticas públicas para la educación básica: ¿es una pasantía profesional? ¿En qué condiciones? ¿Con qué acompañamiento? ¿O simplemente, es una posibilidad para la academia de tener más proyectos y becas de estudios? ¿Es posible construir otra relación con estos programas para que, de hecho, se constituyan como espacios formativos de nuevos docentes? ¿Es posible pensar en otros perfiles de profesionales en la constitución de una escuela de tiempo completo? ¿Cuál debe ser la formación de esos profesionales? ¿Dónde se formarán?

Desde el punto de vista de la acción sindical, es un desafío convivir con este tipo de vínculos laborales que dificulta una acción colectiva de las personas que trabajan en la escuela y provoca la fragmentación de las reivindicaciones y la pulverización de la acción sindical. Sin embargo, las políticas educativas están cada día más articuladas en la perspectiva de un Sistema Nacional de Educación a partir de un control mayor de la esfera federal sobre los proyectos educativos.

En este sentido, es fundamental retomar el debate sobre la organización y estructura sindical realizado en las décadas de 1980 y 1990 cuya pauta era la construcción de sindicatos por ramas -entre las cuales se preveía la constitución de la rama de la educación-, como así también responder a los desafíos presentes: ¿cómo articular lo diverso y lo contingente del campo profesional en una lucha conjunta por la valorización profesional? ¿Cómo realizar campañas salariales unificadas ante la variedad de formas contractuales de trabajo? ¿Cómo construir la organización sindical en el lugar de trabajo en el sentido de garantizar a todos los trabajadores en educación su acción pedagógica y la participación efectiva en la definición de las políticas públicas educativas?

Ante esa diversidad de vínculos contractuales, la actual renovación del cuadro docente concursado en la RMEBH es un aspecto relevante para la organización y formación de una nueva generación de profesionales. En los próximos años, más de la mitad del cuerpo docente de la RMEBH estará en condiciones de jubilarse.²⁰ Ese grupo está formado por una generación que construyó, cotidianamente, la lucha en defensa de la escuela pública municipal y de sus derechos laborales, que tuvo muchas conquistas y ha resistido a la implementación de políticas de deconstrucción de la escuela municipal. Las nuevas generaciones encuentran una red de educación que conquistó un plan de carrera y una buena materialidad de las escuelas. Sin embargo, veteranos y novatos enfrentan hoy el desafío de la falta de tiempo para las reuniones pedagógicas colectivas dentro del horario de trabajo. El tiempo colectivo fue fundamental para la formación de la generación que inició su carrera en los 80 y 90 porque se constituyó en un rico espacio de debate, de formulación político-pedagógica y de construcción de la identidad profesional. Por eso, las políticas de formación de las nuevas generaciones de

²⁰ Datos provistos por la SMED en 2008 indicaban que entre los ocupantes del cargo de Profesor Municipal y Educador Infantil 50% tenían entre 41 y 50 años; 19,6% entre 51 y 60 años; y 4,2% entre 61 y 70 años.

docentes, en la academia y en el movimiento sindical, requiere que se propicien espacios de encuentro entre las distintas generaciones para socializar las historias de lucha, registrarlas y divulgarlas para el conjunto de esa categoría profesional. Y necesitan también articular acciones para que los gobiernos cumplan con la legislación y garanticen las condiciones para la concretización de un tercio de la jornada docente para la planificación.

Esta renovación del personal docente ocurre, sobre todo, en la educación infantil. Según informaciones de la PBH divulgadas en el seminario sobre la Educación Infantil, realizado por el *Ministério Público de Minas Gerais*, en mayo de 2015, el propósito es ampliar de 3.800 a 6.800 profesionales, el número de profesoras para la educación infantil en 2016, con la manutención y ampliación de la fragmentación de la docencia en la primera etapa de la educación básica. En este sentido, consideramos que es urgente profundizar las reflexiones y los análisis sobre la reproducción de la división sexual del trabajo en las políticas educativas del sector público. En el caso de la Educación Infantil, este problema se evidencia en la tendencia de los gobiernos a reproducir la discriminación del trabajo femenino, ante la reivindicación de las mujeres trabajadoras del derecho a la guardería, iniciada con su autoorganización (porque fueron las mujeres con sus comunidades quienes organizaron las guarderías y lucharon por el derecho de los niños pequeños a un espacio de cuidado y educación).

El Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) reglamenta la formación mínima y el valor mínimo a ser recibido por el trabajador docente y establece que la distinción salarial sólo podrá ocurrir en función del nivel de escolaridad alcanzado, no pudiendo haber discriminación en función del nivel y/o modalidad de enseñanza de actuación. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos de la región metropolitana de Belo Horizonte mantienen su postura de desvalorización y descalificación del trabajo docente en la educación infantil a través de carreras, salarios y vínculos contractuales diferenciados, sin respetar, evidentemente, la legislación vigente.

En este sentido, es necesario que reflexionemos sobre los elementos que llevan al poder público a articular la legislación del derecho de los niños a la educación infantil con una política discriminatoria del trabajo femenino que desvaloriza a quien trabaja con la infancia, o sea, casi exclusivamente a mujeres. Comprender

esta contradicción de la política pública implica aceptar la urgente necesidad de dialogar con la diversidad sociocultural presente en nuestra sociedad marcada por el machismo y el racismo, como un elemento fundamental del desafío para la lucha sindical.

Fuentes documentales

BELO HORIZONTE Ley 7169, del 30 de agosto de 1996. Instituye el Estatuto de los Servidores Públicos del Quadro Geral de Pessoal del Município de Belo Horizonte vinculados a la Administración Direta.

_____ Ley 3.726, del 20 de marzo de 1984. Reglamenta las Cajas Escolares de las escuelas municipales de Belo Horizonte y dispone otras medidas.

_____ Ley 7235, del 27 de diciembre de 1996. Dispone sobre el *Quadro Especial da Secretaria Municipal de Educação*, Instituye el Plan de Carrera de los empleados de la Educación de la Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

_____ Ley 7577, del 21 de noviembre de 1998. Concede beneficios a empleados, define la jornada de trabajo de los empleados de la educación y dispone otras medidas. Esta Ley reglamentó la jornada de trabajo y el pago completo de la extensión de jornada para ocupantes del cargo de “profesor municipal”.

_____ Ley 7969, del 31 de marzo de 2000. Concede ventajas a los empleados ocupantes de los cargos que menciona, amplía el plazo del art. 271 de la Ley nº 7.169, del 30 de agosto de 1996, y dispone otras medidas.

_____ Ley 8679, del 11 de noviembre de 2003. Crea las Unidades Municipales de Educación Infantil y el cargo de “Educador Infantil”.

_____ Ley 10572, del 13 de diciembre de 2012. Transforma el cargo público efectivo de “Educador Infantil” en el cargo público efectivo de “Profesor para la Educación Infantil”.

_____ PBH. *Conselho Municipal de Educação*. Resolución CME/BH nº 001/2000 - Fija normas para la educación infantil en el Sistema Municipal de Enseñanza de Belo Horizonte.

_____ Principales Acciones de Gobierno, 2006.

_____ Secretaría Municipal de Educación. Edicto SMED 008/1997.

_____ Secretaría Municipal de Educación. Informe de Actividades, 1993/1996.

_____ Secretaría Municipal de Educación. *Tempos Escolares: construyendo posibilidades*, 2005.

BRASIL Ley 11738, del 16 de julio de 2008. Reglamenta el apartado “e” del inciso III del caput del art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, para instituir el piso salarial profesional nacional para los profesionales del magisterio público de la educación básica.

Referencias bibliográficas

- BALL, S. J. (2005) “Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade”. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- DALE, R. (1992) “Review essay: whither the state and education policy? Recent work in Australia and New Zealand”. *British Journal of Sociology of Education*, London, v. 13, n. 2, p. 387-395.
- ENGUITA FERNÁNDEZ, M. (1991) “A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização”. *Teoria & Educação*, Porto Alegre, 4, 41-61.
- MIRANDA VASQUES DE, G. (2007) “Escola Plural”. *Revista Estudos Avançados*, 21 (60), p.61-74.
- OLIVEIRA ANDRADE, D. y VIEIRA FRAGA, L. M. (Coord. Nac.) (2010) “Pesquisa trabalho docente na educação básica no Brasil. Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente – GESTRADO/FaE/UFMG. Belo Horizonte”. http://www.gestrado.org/images/pesquisas/5/SinopseSurveyNacional_TDEBB_Gestrado.pdf

Maria da Consolação Rocha: Escola Municipal Cônego Raimundo Trindad e Prefeitura de Belo Horizonte/Faculdade de Educação-Universidade do Estado de Minas Gerais. Núcleo de Investigações sobre Formação, Trabalho Docente y Discurso Pedagógico. mariadaconsolacaorocha@gmail.com

Wanderson Paiva Rocha: Escola Municipal Mário Mourão Filho – Prefeitura de Belo Horizonte. wanderson.rocha@pbh.gov.br