

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE VALORACIÓN DOCENTE EN BRASIL

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE VALORIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL

PUBLIC POLICIES AS INSTRUMENT OF TEACHING VALUATION IN BRAZIL

Daniela Oliveira Vidal da SILVA¹
Cláudio Pinto NUNES²

RESUMEN: Este estudio presenta conceptos y modelos de tipologías, ciclos y análisis de las políticas públicas educativas, teniendo en cuenta el escenario político y el contexto histórico y político en el que se crean e implementan, teniendo como punto de partida la Constitución Federal de Brasil de 1988 y como hito final de la discusión sobre el Golpe de Estado de 2016. Es una investigación documental que forma parte del campo de las discusiones sobre políticas. El estudio destaca que el PNE y los Lineamientos Curriculares Nacionales de Educación Inicial y Continua para Docentes de Educación Básica pueden ser alternativas a las acciones intermedias que abarcan diferentes aspectos de los profesionales de la educación básica. La valorización de estos profesionales debe estar guiada por una política basada en unos pilares fundamentales que incluyen la formación, la retribución, la carrera y las condiciones laborales. Esto requiere el compromiso del gobierno y la sociedad organizada en los diferentes ámbitos de gobernanza dentro de los ámbitos de las entidades federativas.

PALABRAS-CLAVE: Políticas públicas. Políticas educativas. Educación brasileña.

RESUMO: O presente estudo apresenta conceitos e modelos de tipologias, ciclos e análises de políticas públicas educacionais, levando em consideração o cenário político e o contexto histórico e político em que são criadas e implementadas, tendo como marco inicial a Constituição Federal do Brasil de 1988 e como marco final da discussão o Golpe de Estado de 2016. Trata-se de uma pesquisa documental que se insere no campo das discussões sobre políticas. O estudo destaca que o PNE e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada para Profissionais do Magistério da Educação Básica podem se constituir como alternativas para intermediar ações que englobam aspectos diferenciados dos profissionais da educação básica. A valorização desses profissionais deve ser conduzida por uma política pautada em alguns pilares fundamentais que contemplem formação, remuneração, carreira e condições de trabalho. Isso requer empenho do governo e da sociedade organizada nas diferentes esferas de governança nos âmbitos dos entes federados.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Políticas educacionais. Educação brasileira.

¹ Facultad de Tecnología y Ciencias (FTC), Vitória da Conquista – BA – Brasil. Asesora Pedagógica. Membro del Grupo de Investigación Didáctica, Formação e Trabalho Docente (Difort/UESB/CNPq). Máster en Educación (UESB). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2316-3035>. E-mail: danielaovdasilva@gmail.com

² Universidad Estatal del Sudoeste de Bahia (UESB), Vitória da Conquista – BA – Brasil. Profesor Titular Pleno e Coordinador del Programa de Posgrado en Educación. Líder del Grupo de Estudos Didática, Formação e Trabalho Docente (Difort/CNPq). Postdoctorado en Educación (UFMG). Becario de Productividad en Investigación del CNPq - Nivel 2. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1514-6961>. E-mail: claudionunesba@hotmail.com

ABSTRACT: *This study presents concepts and models of typologies, cycles and analyzes of educational public policies, taking into account the political scenario and the historical and political context in which they are created and implemented, having as a starting point the 1988 Federal Constitution of Brazil and as final milestone of the 2016 coup d'état discussion. It is a documentary research that is part of the field of policy discussions. The study highlights that the PNE and the National Curriculum Guidelines for Initial and Continuing Education for Basic Education Teachers can be alternatives to intermediate actions that encompass different aspects of basic education professionals. The valorization of these professionals must be guided by a policy based on some fundamental pillars that include training, remuneration, career and working conditions. This requires commitment from the government and organized society in the different spheres of governance within the spheres of the federated entities.*

KEYWORDS: *Public policy. Educational policies. Brazilian education.*

Consideraciones iniciales

Este artículo pretende presentar conceptos y modelos de tipologías, ciclos y análisis de políticas públicas, teniendo en cuenta el escenario político en el que se crean e implementan. Cabe destacar que las políticas estudiadas aquí se refieren principalmente a las políticas sociales, que incluyen las políticas educativas.

También presentaremos la apreciación del profesor desde el contexto histórico y político brasileño con la Constitución Federal de 1988 como hito inicial y la discusión de la Reforma del Estado de los años 90. Entendemos que es a partir de ahí que las políticas públicas para la educación ganan fuerza, incluso entendiendo que las luchas siempre han existido y que antes de la CF de 1988 se produjeron movilizaciones y luchas para garantizar los derechos a los maestros de este país; demarcando como hito final el contexto político actual y sus retrocesos en el contexto de la educación brasileña.

Se trata de una investigación documental caracterizada "por la búsqueda de información en documentos que no han recibido ningún tratamiento científico" (OLIVEIRA, 2007, p. 69) que, como instrumento de recogida de datos, puede anular la posibilidad de influencia del investigador, ya que el texto documental está preparado y es necesario aceptarlo tal y como se presenta. Ludke y André (1986, p. 38) llaman la atención sobre la importancia del uso de documentos en las investigaciones en el ámbito de la educación y afirman también que "como técnica exploratoria, el análisis de documentos indica problemas que deben ser explorados más a fondo mediante otros métodos".

Dado lo anterior, se busca presentar lo que las legislaciones brasileñas expresan sobre las políticas públicas de valoración docente en Brasil, sus concepciones y tipologías; la

valoración docente desde la constitución federal de 1988; la valoración docente desde el golpe de estado de 2016.

Política pública: concepciones y tipologías

Para llevar a cabo el análisis de un documento legal que instituye una política pública, en ese caso de educación, es necesario conceptualizar y basar la discusión. Así, para pensar en política pública es necesario definir la concepción de política en su aspecto más amplio, de política educacional de forma particular, y comprender el papel del Estado. Para auxiliar en la comprensión utilizaremos las contribuciones de Peroni (2003), Barroso (2005), Oliveira (2009), Souza (2003; 2006), Lessard y Carpentier (2016), Frey (2000), Najjar y Lunardi (2020), Tozetto y Domingues (2020), Machado (2018), Silva, Bittencourt y Oliveira (2019), Raimann y Farias (2020), Cardoso Neto y Nez, (2020), Sobzinski, Diogo y Masson (2015), Souza y Mello (2019), Araújo, Pires y Ribas (2020), Ramos (2010), Fardella y Sisto (2014), Robalino y Crespo (2014), Duarte y Oliveira (2014), Ilha e Hypolito (2014), Fernandes y Barbosa (2014), Magalhaes y Anes (2015), Teixeira y Nunes (2016; 2019a; 2019b; 2019c), Brito y Nunes (2020), Castro Neta et al. (2020), Andrade, Moreira y Neves (2014), Brito, Prado y Nunes (2017), Silva, Brito y Nunes (2019), Brito, Silva y Nunes (2018), Ribeiro y Nunes (2018), Castro Neta, Cardoso y Nunes (2018), Maués y Costa (2020), Nunes y Oliveira (2017), Nunes (2019), Oliveira et al. (2018), Peroni y Oliveira (2019), Silva y Nunes (2019), Silva (2009), Socorro, Santos y Nunes (2017), Moura et al. (2019) y Calazans y Nunes (2018).

Así, para definir las Políticas Públicas, adoptamos el concepto de Souza (2006) que las resume como un campo de conocimiento que busca, concomitantemente, poner en acción al gobierno, analizar esta acción y cuando sea necesario proponer cambios en la dirección de estas acciones.

El autor también afirma que la formulación de políticas públicas es la etapa en la que los gobiernos democráticos traducen sus propósitos y plataformas electorales en programas y acciones que producirán resultados o cambios en el mundo real.

[...] una vez diseñadas y formuladas las políticas públicas, se desarrollan en planes, programas, proyectos, bases de datos o sistemas de información e investigación. Una vez puestas en marcha, se aplican y se someten a sistemas de seguimiento y evaluación (SOUZA, 2006, p. 26).

Siguiendo la línea de análisis, tenemos el ciclo de las políticas públicas, que Souza (2006) define como un ciclo deliberativo, formado por varias etapas y que constituye un proceso dinámico y de aprendizaje, compuesto por las siguientes etapas: establecimiento de la agenda, identificación de alternativas, valoración y selección de opciones, implementación y evaluación.

Este enfoque se opone al campo del análisis de las políticas públicas que tradicionalmente ha estado dominado por una visión funcionalista y racionalista de la actividad del sistema político, como afirman Lessard y Carpentier (2016). Este modelo seguía un proceso lineal y lógico que abarcaba las etapas de inserción de una cuestión o problema en la agenda política, diseño y formulación de una política específica, decisión, aplicación en la práctica y evaluación.

Lessard y Carpentier (2016), a través de la perspectiva constructivista social de la acción pública, analizan cómo los diferentes agentes acaban construyendo juntos y trabajando a lo largo de la trayectoria de la vida como una acción pública se dice al mismo tiempo que se hace, rechazando así el esquema lineal para juzgarlo simplista. Coadunando con Souza (2006) cuando afirma que las políticas públicas tienen repercusiones en la economía y en las sociedades y, por lo tanto, cualquier teoría del área también necesita explicar las interrelaciones entre el Estado, la política, la economía y la sociedad, utilizamos la definición de Laswell, en la que las decisiones y el análisis sobre las políticas públicas implican responder a las siguientes preguntas: ¿quién gana qué, por qué y qué diferencia hace?

Por lo tanto, buscamos hacer un análisis de las políticas educativas relacionando las concepciones y tipologías de políticas introducidas por Lowi (1972) y las implicaciones de estos enfoques, que nacieron en países desarrollados, con regímenes democráticos estables y consolidados, en el proceso de implementación de dichas políticas en el contexto de los países en desarrollo, como es el caso de Brasil (FREY, 2000).

Según Souza (2006), Lowi desarrolló a lo mejor la más conocida tipología sobre política pública, al elaborar la máxima “la política pública hace la política”. Lowi relata que cada tipo de política pública encuentra diferentes formas de apoyo y de rechazo y que las disputas ocurren acerca de las mismas que pasan por arenas diferenciadas, presentando, según describe Frey (2000), a saber: las **políticas distributivas**, que abarcan decisiones tomadas por el gobierno, desconsideran la cuestión de los recursos limitados, generando impactos más individuales que universales al privilegiar ciertos grupos sociales en detrimento del todo.

Las **políticas redistributivas**, de lo contrario, logran un mayor número de personas e imponen pérdidas concretas y en el corto plazo para ciertos grupos sociales; son ejemplos: el

sistema tributario y el sistema de jubilación. En el caso de las **políticas regulatorias**, que trabajan con órdenes y prohibiciones, decretos y ordenanzas, los efectos referentes a los cursos y beneficios no son determinables de antemano, pues dependen de la configuración concreta de las políticas y, por fin, las **políticas constitutivas**, que determinan las reglas y con ello definen la estructura de los procesos y conflictos políticos, es decir, las condiciones generales bajo las cuales se han negociado las políticas distributivas, redistributivas y regulatorias.

Así, desde hace tiempo se cree y se propaga la idea de que para mejorar la sociedad hay que desarrollar la educación. Lessard y Carpentier (2016) abordan una profunda fe en el progreso de la sociedad a través de la educación, una fe alimentada por las clases medias urbanas, para las que un diploma escolar era y sigue siendo el capital necesario para la movilidad social o, más prosaicamente, un medio para evitar un posible desclasamiento.

En esta perspectiva, las políticas públicas educativas fueron, a finales del siglo XX, diseñadas y aplicadas con vistas al seguimiento educativo y social de los jóvenes por parte de los Estados, con el fin de democratizar la educación, elevar el nivel general de educación de la población, formar una mano de obra capaz de contribuir al desarrollo económico y garantizar la formación de jóvenes ciudadanos capaces de vivir en sociedades modernas y pluralistas.

De esto podemos inferir, según la tipología de Lowi (1972), que las políticas educativas pueden ser definidas como políticas reguladoras, porque se expresan a través de leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, entre otras. Identificar e incluir un problema en la agenda de políticas públicas, definir la agenda a partir de las opciones, implementarlas y evaluarlas, requiere un conocimiento profundo de la demanda en su contexto histórico y social, de los actores del proceso, del concepto de Estado y de la sociedad involucrados en esta dinámica.

Tratando de las demandas de las políticas públicas sociales, que incluyen las políticas públicas educativas, el desafío de la década de 1990, presentado por Peroni (2003; 2019) y Brito, Prado y Nunes (2016), tiene como principios rectores la desregulación de la economía, la reducción de la intervención del Estado, la privatización y el fomento de la competencia y el lucro, en los que las políticas gubernamentales integran recortes presupuestarios y el desguace de las políticas públicas sociales.

Aquí buscamos contextualizar las políticas públicas, particularmente las políticas públicas educativas, en un modelo de Estado conceptualizado por Peroni (2003), que es un Estado histórico, concreto, de clase, y que presenta un Estado Máximo para el capital y un Estado Mínimo para las políticas sociales. Habiendo pasado el Estado Capitalista por varias

crisis desde su nacimiento, nos centraremos en analizar, en particular, su fase en los años 90 y sus implicaciones en las redefiniciones del papel del Estado, en las que, en un intento de superar su crisis, estableció el neoliberalismo como principal estrategia. Y es en este contexto que la política educativa forma parte del proyecto de Reforma del Estado en Brasil, en el que el Estado pasa a ser el coordinador y ya no el ejecutor, pasando a la sociedad tareas que le eran propias.

Valoración docente desde la Constitución Federal de 1988

El escenario brasileño que precedió a la Constitución Federal de 1988 estuvo marcado por la presión sindical a favor de los cambios que pretendían garantizar las políticas de Estado para la valorización de la profesión docente pública y la oferta de una educación pública, gratuita y de calidad. Según Gadotti (1987), el final de la década de los 70 estuvo marcado por un periodo en el que los profesores recibían los peores salarios y la carrera docente se encontraba entre las profesiones más infravaloradas y que sufrían los mayores índices de enfermedad. Este hecho impulsó a la Confederación de Profesores Brasileños (CPB) a liderar un movimiento de reivindicación:

[...] movilizaciones y huelgas por ajustes salariales y recuperación de pérdidas, que tenían un carácter general similar, dado el fenómeno unificado de la inflación nacional, y un carácter estatal específico, porque cada red practicaba salarios diferentes, carreras con progresiones y estructuras diferenciadas, y concedía ajustes también diacrónicos y distintos. Y la búsqueda de un denominador común, de una reivindicación nacional que no sólo unificara los salarios por la isonomía, carrera única, sino que hiciera realmente común y unificara la lucha sindical (MONLEVADE, 2000, p. 121).

Machado (2010) afirma que, tanto en el ámbito federal como en los estados y municipios, los trabajadores de la educación afiliados al CPB aseguraron su representación en los foros de debate sobre los nuevos rumbos de la educación que se dieron en la elaboración de las Constituciones Estatales. Fue en este contexto que, en 1990, la CPB se convirtió en la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), unificando y fortaleciendo aún más la lucha sindical de la categoría.

Fue a finales de la década de 1980, en un contexto de Brasil post-dictadura militar, cuando se promulgó la Constitución Federal de 1988, que contemplaba cuestiones importantes para la política educativa brasileña, con propuestas de acceso y permanencia en la educación básica y la valoración de los profesionales de la educación. Esta discusión se

expresa en su artículo 206, incisos V y VIII (BRASIL, 1988), que propone la valoración de los profesionales de la educación escolar a través de planes de carrera, con ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos a redes públicas, y piso salarial profesional nacional. La reglamentación de estas disposiciones constitucionales "fue remitida a la legislación complementaria, transfiriendo así a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios la responsabilidad de implementar los planes de carrera y las remuneraciones" (SOUZA; GOUVEIA, 2011, p. 84).

El principio establecido por el artículo 206 de la CF/88 puede dividirse, según Machado (2010), en al menos tres aspectos importantes, a saber:

El primero se refiere a los planes de carrera, asumiendo la estabilidad y la progresión; el segundo, al establecimiento de un suelo salarial profesional como garantía de incremento salarial para los miembros de la función pública docente; y el tercero, al ingreso exclusivamente mediante concurso público de pruebas y títulos, asumiendo la necesidad de una cualificación académica de calidad, acreditada, en principio, mediante la superación de las pruebas de acceso (MACHADO, 2010, p. 27).

Cabe recordar que en este punto la norma se aplica sólo a los profesionales de la enseñanza, en una clara referencia a que la mejora de la carrera y el Piso se aplicaría a los profesores. La Constitución Federal promulgada en 1988 no incluía el concepto de profesionales de la enseñanza o profesionales de la educación. En el texto constitucional se daba prioridad a los que ejercían directamente la actividad docente.

Para Monlevade (2000), el pago del Piso - vale la pena notar que todavía no se refiere al Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) - era financieramente inviable para el Estado, pues prevalecía la opinión de que los estados y municipios eran tan dispares en sus ingresos y costos educativos que era impracticable un tratamiento isonómico de los salarios para el establecimiento de un Piso que complaciera a los profesores de los estados y municipios ricos y que fuera pagable por los estados y municipios pobres. Esto es contrario a los términos del artículo 212 de la Constitución Federal de 1988, que establece:

La Unión aplicará, anualmente, nunca menos del dieciocho, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios el veinticinco por ciento, como mínimo, de los ingresos resultantes de los impuestos, incluidos los de las transferencias, en el mantenimiento y desarrollo de la educación (BRASIL, 1988).

Después de los avances y logros en el contexto de la Constitución Federal de 1988, el escenario educativo brasileño ha sufrido grandes transformaciones a partir de las reformas educativas que Brasil comenzó a experimentar en la década de 1990, marcadas por la

búsqueda de la justicia social, con el fin de ampliar los servicios educativos a los que no tienen acceso y a los que no pueden permanecer en la escuela. Según Assunção y Oliveira (2009, p. 350), "los principios que guían estas iniciativas son promover la equidad social, buscando la reducción de las desigualdades sociales, a través de la oferta educativa a las poblaciones en situación de vulnerabilidad".

En esta coyuntura, la descentralización administrativa y financiera regula la centralización de la gestión escolar, es decir, se da autonomía a las escuelas en la administración de los recursos que reciben de sus entidades federativas, lo que se resume en la transferencia de responsabilidades del nivel central al local. En cuanto a las atribuciones de la gestión, tenemos: financiación, regularidad y ampliación de los exámenes nacionales de evaluación, mayor flexibilidad curricular, evaluación institucional y participación de la comunidad, que conforman la gestión democrática, conquista obtenida en el plano legal a partir de la Constitución Federal de 1988 y de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN), nº 9.394/96; así, las escuelas obtienen mayor autonomía en sus dimensiones pedagógica, administrativa y financiera (BRASIL, 1996).

Estos cambios tienen implicaciones en el trabajo del profesor y, en este aspecto, Oliveira (2004; 2006) entiende que la búsqueda de una mayor equidad social, que se traduce en la incorporación de nuevos sectores sociales a los sistemas escolares, en un escenario marcado por la contención del gasto y la limitación de recursos, influye directamente en las condiciones de trabajo y en la remuneración de los profesores, lo que puede estar poniendo en peligro la calidad de la educación.

A partir de la reconfiguración de la organización escolar, es posible enumerar varios factores que comprometen la calidad de la educación, la definición de un "buen trabajo" y la salud de los profesores, tales como: la intensificación del trabajo docente, la precariedad de la educación, la masificación de la educación, las dificultades para reestructurar el trabajo docente y responder a la demanda de nuevas necesidades organizativas y pedagógicas debido a la expansión y complejidad asumida por la escuela a finales del siglo pasado. Esta reconfiguración de la organización escolar ha implicado, según Oliveira (2004; 2006), el surgimiento de nuevas funciones, la reorientación de obligaciones y tareas antes asignadas a cargos y funciones tradicionales dentro del proceso de trabajo docente.

Todos los factores mencionados y la necesidad de reconfiguración en la organización escolar están relacionados con el dominio del conocimiento docente, los mecanismos de

atracción, la valoración y la progresión de la carrera, las políticas públicas que definen y regulan las acciones de valorización de la profesión, que, según Nunes y Oliveira (2017):

[...] deben centrarse en las experiencias cotidianas de la práctica educativa del profesor, y sin este punto de partida se corre el riesgo de que las políticas no se traduzcan en mejoras ni para el profesor ni para los alumnos matriculados en las escuelas donde trabaja (NUNES; OLIVEIRA, 2017, p. 10).

En 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) asumió la presidencia de la República, y las señas de identidad de su gobierno fueron la reforma del Estado brasileño, con la privatización de las empresas estatales, la creación de agencias reguladoras y los cambios en la legislación de la función pública, así como la introducción de programas de transferencia de ingresos, como la Beca Escolar.

A pesar de la garantía de los derechos en la legislación brasileña, poco se avanzó en la valorización de los profesores en la década de 1990, período marcado por las políticas neoliberales, que benefician a las élites y el Estado es mínimo sólo para las políticas sociales. Así, el Gobierno de FHC presenta la reforma del Estado, proponiendo la sustitución de la administración pública burocrática por la gerencial, que utiliza la lógica del mercado, en la que el ciudadano se convierte en ciudadano-cliente, los servicios sociales como la educación se descentralizan en la lógica del neoliberalismo. Peroni (2003) considera que el proyecto de este gobierno fue descentralizar los servicios sociales a los municipios y estados al mismo tiempo que centralizaba los recursos en la Unión, además de realizar cambios en la recaudación, lo que minó los ingresos de estas entidades federadas.

En el caso de la valorización de los profesionales de la educación, en este período se sancionó la Ley nº 9.394/96, que establece las Directrices y Bases de la Educación Nacional; expresa en su artículo 67, ítems I a VI, que la valorización docente será garantizada a través de la creación de estatutos y planes de carrera de la docencia pública, así::

- I - ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos;
- II - desarrollo profesional continuado, incluyendo permisos periódicos remunerados para este fin;
- III - piso salarial profesional - PSPN;
- IV - progresión funcional basada en títulos o cualificaciones, y en la evaluación del rendimiento;
- V - período reservado para estudios, planificación y evaluación, incluido en la carga de trabajo;
- VI - condiciones de trabajo adecuadas (BRASIL, 1996).

Uno de los cambios más significativos para la valorización de los profesores en el país en la década de 1990 fue la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de la Enseñanza (FUNDEF), regulado por la Ley nº 9424 del 24 de diciembre de 1996 y el Decreto nº 264 de junio de 1997. En este dispositivo la valorización de la enseñanza aparece contemplada en el artículo 9º, que entre otras cosas preveía: "I - la remuneración digna de los profesores de la enseñanza básica pública, en ejercicio efectivo en la enseñanza; II - el estímulo al trabajo en el aula y III - la mejora de la calidad de la enseñanza" (BRASIL, 1996).

En 1997, la Resolución CNE/CEB nº 3, de 1997 (BRASIL, 1997), fija las Directrices para los Planes de Carrera y Remuneración del Personal Docente de los estados, Distrito Federal y municipios. Según Machado (2010), la aprobación de esta resolución no supuso ningún avance en cuanto a los aumentos salariales, a pesar de estar basada en los preceptos del Piso Salarial Profesional Nacional.

En 2001, se aprobó la Ley 10.172/2001, que instituyó el Plan Nacional de Educación - PNE (2001-2010), estableciendo metas para lograr la calidad de la educación a través de la valorización de la enseñanza. Cabe destacar que, aunque el PNE incluye muchos objetivos y metas, como los planes de carrera para los profesores, la jornada laboral a tiempo completo y el compromiso con la formación inicial y continua, muchos de ellos no se alcanzaron. Su aplicación estaba directamente vinculada al objetivo financiero; sin recursos financieros, el documento normativo no era más que un mero documento inocuo, como destaca Saviani (BRASIL, 2014, p. 81): "Sin recursos financieros asegurados, el plan no es más que una carta de intenciones, cuyos objetivos nunca podrán realizarse".

A pesar de todas las estrategias para mantenerse en el poder, el gobierno neoliberal dio muestras de agotamiento y en 2002 se eligió un gobierno progresista, aunque mantuvo y estableció nuevas alianzas con las élites industriales (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2011). En el gobierno de Lula se retoman los movimientos a favor de la valoración de los maestros. Ante toda la movilización de la categoría y la lucha de sindicatos como la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la valoración docente vuelve a la agenda de las políticas públicas y en 2006 tenemos una reforma constitucional, la CE 53/2006, que cambia e incluye en el artículo 206 principios como:

V - valorización de los profesionales de la educación escolar, garantizando, en los términos de la ley, planes de carrera, con ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos, para las redes públicas; VIII - piso

salarial profesional nacional para los profesionales de la educación escolar pública, en los términos de la ley federal (BRASIL, 2006).

En 2007, el FUNDEF fue sustituido por el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), regulado por el Decreto nº 11.494 del 20 de junio de 2007 (BRASIL, 2007). El FUNDEB, en relación a la valorización del profesor, avanza en el sentido de incluir a los profesionales de la Educación Básica en la destinación de recursos del fondo, garantizando el mínimo del 60% para remuneración de los profesionales de la enseñanza escolar y también para la formación continuada. Además, estableció el plazo del 31 de agosto de 2007 para la creación de una ley específica sobre el Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) para los profesionales de la enseñanza pública de la Educación Básica (BRASIL, 2007).

Se constata, por tanto, que existe una incoherencia entre lo que proponen las legislaciones y lo que se ha practicado para las garantías financieras de la eficacia de la valoración docente. La FUNDEF, por ejemplo, limitó los recursos financieros a la Educación Primaria, dejando fuera el Jardín de Infancia y el Bachillerato, dificultando así la elaboración e implementación de planes de carrera.

Con la perspectiva de contribuir a la mejora de la calidad de la educación, en 2008 se estableció la Ley nº 11.738/2008, que trata del Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) para los Profesionales Públicos de la Educación Básica, marcando otro desafío para la valorización de estos profesionales, que es la implementación de políticas relacionadas con los planes de cargos, carrera y remuneración (PCCR). Sin embargo, la historia de la construcción de este instrumento legal como política pública de valoración del personal docente estuvo marcada por muchos desafíos en cuanto a su aplicación real.

Aún con la aprobación de la Ley del Piso, la efectividad de los beneficios relacionados con los planes de cargos, carrera y remuneración aún no está garantizada, como se puede observar en el intento de algunos entes estatales y municipales de tumbar esta Ley, bajo el alegato de que puede "quebrar" a los estados; a nivel municipal, desde que entró en vigencia esta ley, los alcaldes alegan dificultades para pasar el porcentaje de aumento salarial estipulado por el gobierno federal.

Un año después de instituida la Ley del Piso, nuevas Directrices Nacionales para los Planos de Carrera y Remuneración de los Profesionales de la Educación Básica Pública se definió por medio de la Resolución CNE/CEB nº 2 (BRASIL, 2009), que plantea en su artículo 3º:

Los criterios para la remuneración de los profesionales de la enseñanza deben basarse en los preceptos de la Ley 11.738/2008, que establece el Piso Salarial Profesional Nacional, y en el artículo 22 de la Ley 11.494/2007, que prevé la parte de la suma del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de la Profesión Docente (FENDEB) para el pago de los profesionales de la enseñanza, así como en el artículo 69 de la Ley 9.394/96, que define los porcentajes mínimos de inversión de los entes federales en educación (BRASIL, 2009, p. 1).

Esta resolución resalta la importancia de que los Planes de Carrera y Remuneración incluyan las funciones y cargos de los profesionales de la educación, el establecimiento de un salario o sueldo inicial para el ingreso a la carrera docente que cumpla con el PSPN y sea atractivo para el ingreso, diferenciando los salarios según el título y la jornada laboral, los cuales deben estar definidos en los Planes de Carrera y Remuneración. Así, los planes de carrera de los profesores deberían contener, según Moretti y Masson (2015):

- a) descripción de los cargos y funciones
- b) la duración de la jornada laboral;
- c) políticas de formación continua durante la carrera;
- d) el salario base inicial y los niveles salariales a lo largo de la carrera;
- e) una muestra de cómo se realizará la progresión a lo largo de la carrera (MORETTI; MASSON, 2015, p. 114).

Continuando con el rescate de los marcos legales que orientan el tema del aprecio docente en el país, se destaca la importancia de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE/2014), ya que presenta una concepción amplia sobre el aprecio a los profesionales de la educación, superando una visión del aprecio en el sentido estricto de la formación. El documento final define que la política de valorización de los profesionales de la educación abarca, de manera articulada, la formación inicial y continua, la carrera profesional, los salarios y las condiciones de trabajo. Como se informó:

Las deliberaciones de la Conae se articulan a los movimientos a favor de esta valorización, involucrando las luchas en la tramitación y aprobación del PNE, las políticas y directrices nacionales destinadas a superar un escenario marcado por la necesidad de directrices nacionales para las carreras, piso salarial nacional para todos, mejora de las condiciones de trabajo y garantía de la formación inicial y continua de los profesionales de la educación (DOURADO, 2016, p. 38).

Considerado como un gran legado de la CONAE/2014, el PNE (2014-2024), aprobado a través de la Ley 13.005/2014, compuesto por 20 metas y 254 estrategias, es el principal articulador de estas políticas educativas en el país y representa otro logro de las luchas de los movimientos sociales y la sociedad civil, en busca de una educación de calidad.

Entre los objetivos establecidos en el PNE vigente, destacan especialmente los objetivos 15, 16, 17 y 18 como iniciativas de desarrollo profesional en la educación básica. Este marco normativo reafirma en sus directrices el respeto y la valoración de la diversidad como cuestiones intrínsecas a la formación de los profesionales de la educación, así como legitima la necesidad de articulación entre las instituciones de educación superior, los sistemas educativos, sus instituciones y los profesionales.

El actual PNE establece los lineamientos de las políticas públicas educativas nacionales, así como las metas y estrategias a alcanzar en el ámbito educativo en el periodo 2014-2024. Este conjunto de metas y estrategias representa un importante avance en el sentido de integrar los programas de formación del ámbito federal, con las acciones ya desarrolladas en los estados y municipios, para promover las condiciones de valoración de los profesionales de la educación en el sentido integral.

Aunque regulado por el PNE 2014-2024, los planes de carrera y la remuneración de los profesionales de la educación básica siguen siendo un gran reto a conquistar por dichos profesionales, como se puede ver a continuación:

Dada la organización federativa del Estado brasileño y sus desequilibrios, especialmente regionales, la organización de los planes de carrera de los profesionales de la educación básica es actualmente bastante dispersa y variada. Hay planes que contemplan a todos los profesionales de la educación así como los que sólo se refieren a los profesionales de la enseñanza (OLIVEIRA, 2016, p. 126).

Así, de acuerdo con el registro realizado por Oliveira (2016), Masson (2016) adopta una posición similar, ya que entiende que incluso después de que los planes de carrera de los profesores están regulados por la ley, este hecho no ha asegurado la isonomía entre los estados, ya que, como destaca (2016, p. 159): "cada estado define criterios y formatos que dificultan la valoración correspondiente a la formación y el tiempo de ejercicio en la profesión" caracterizando un cuadro muy diferente en cada región del país.

Después de la aprobación del PNE, se instituyó la Resolución CNE/CP nº 2 de 2015 (BRASIL, 2015), que estableció las Directrices Curriculares Nacionales para la Formación Inicial en el nivel superior (cursos de grado, cursos de formación pedagógica para graduados y cursos de segundo grado) y para la Formación Continua de los Profesionales de la Enseñanza Básica. Esta Resolución define "los principios, fundamentos, dinámicas y procedimientos de formación que deben observarse en las políticas, la gestión y los programas y cursos de formación, así como en los procesos de planificación, evaluación y regulación de las instituciones educativas que los imparten". (BRASIL, 2015, p. 2).

El Decreto N° 8752/2016 (BRASIL, 2016), que prevé la Política Nacional de Formación de Profesionales de la Educación Básica, es más amplio al extenderlo a todos los profesionales de la educación básica y no sólo a los docentes, con el "propósito de fijar sus principios y objetivos, y organizar sus programas y acciones, de forma colaborativa entre los sistemas educativos y en consonancia con el Plan Nacional de Educación - PNE" (BRASIL, 2016). La propuesta de la política de formación de los profesionales de la educación se realizará en conjunto con los planes decenales de los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Una política de valoración de estos profesionales requiere un debate articulado que se lleve a cabo a partir de unos pilares fundamentales, que deben abordar las cuestiones de la formación, la carrera profesional, los salarios y las condiciones de trabajo. Según Saviani (2014), las condiciones de trabajo juegan un papel importante en el proceso de formación de los nuevos profesionales, porque están directamente relacionadas con el imaginario social de la profesión, y:

Así, si las condiciones de trabajo son precarias, es decir, si la enseñanza se desarrolla en situaciones difíciles y con escasa remuneración, los jóvenes no se animarán a invertir tiempo y recursos en una formación más exigente y de larga duración. En consecuencia, los cursos de formación del profesorado tendrán que trabajar con alumnos desanimados y poco comprometidos, lo que repercutirá negativamente en su rendimiento (SAVIANI, 2014, p. 87).

Para abordar la valorización de los profesionales de la educación es necesario, en primer lugar, comprender la relación entre la formación y el desarrollo profesional, que se traduce en la interacción entre la formación del profesional, el ingreso y la permanencia en la profesión y la construcción de su identidad como educador. De este modo, el desarrollo profesional no puede estar relacionado únicamente con el desarrollo pedagógico, con el conocimiento y la comprensión de uno mismo. Esto debe pensarse en una perspectiva más amplia, que abarque las condiciones sociales, económicas e históricas en las que se insertan estos profesionales.

Valoración docente a partir do golpe de estado de 2016

Para discutir este tema, es necesario analizar el contexto histórico, político y económico brasileño a partir de la hegemonía estadounidense y su influencia en los países latinoamericanos bajo el mestizaje étnico y el eclecticismo religioso, que siempre ha

justificado su ideología, llamada por Medeiros Filho (2018), como la doctrina del destino manifiesto³.

De esta manera, en el siglo XX, Estados Unidos se consolida como potencia capitalista hegemónica con énfasis en la dominación financiera, económica y cultural, preservando, así, su soberanía sobre los países en desarrollo. Estos países comenzaron a asumir una posición más como proveedores de materias primas, mercados de productos industriales y receptores de inversiones a través de la financiación masiva en estos países por parte de la potencia americana, estableciendo así una severa dependencia financiera.

Las élites y burguesías brasileñas, que siempre han gobernado el país, trataron a toda costa de impedir que los partidos de orientación socialista o formados por representantes de la clase trabajadora llegaran al poder, precisamente porque sabían que su proyecto de dominación y explotación estaría en peligro. El Partido de los Trabajadores (PT) fue el que más se destacó en la lucha contra esta forma de dominación. En 1980, el partido publicó:

Los trabajadores quieren la independencia nacional. Entienden que la Nación es el pueblo y, por tanto, saben que el país sólo será efectivamente independiente cuando el Estado sea dirigido por las masas trabajadoras. El Estado debe convertirse en la expresión de la sociedad, lo que sólo será posible cuando se creen las condiciones para la libre intervención de los trabajadores en las decisiones de su dirección. Por ello, el PT pretende llegar al gobierno y a la dirección del Estado para llevar a cabo una política democrática, desde el punto de vista de los trabajadores, tanto en el plano económico como en el social. El PT buscará conquistar la libertad para que el pueblo pueda construir una sociedad igualitaria, donde no haya ni explotados ni explotadores (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1980, p. 2).

En 2002, el PT consiguió elegir a Luís Inácio Lula da Silva como Presidente de la República. Trató de implementar programas sociales que favorecieran tanto a la clase trabajadora como a las minorías del país. En el contexto educativo, hubo mejoras considerables que pueden traducirse en cifras, como la inversión en educación que pasó de 18.010 millones en 2002 a 126.140 millones en 2015 (COSTA, 2017).

Aunque los logros de la clase obrera han sido visibles, el Partido de los Trabajadores, debido al descontrol del capital, como cita Mészáros (2011), cedió a las negociaciones con las

³ La doctrina del destino manifiesto presentada por Barnabé Medeiros Filho en el primer capítulo del libro *O golpe de 2016 e a educação no Brasil* (ver referencias) es una idea presente en el siglo XIX y que se mantuvo en el siglo XX, que comienza a difundirse en el período de la guerra contra México, predicaba que los Estados Unidos tenían el derecho, otorgado por Dios, de expandirse por toda América del Norte y a eso estaba predestinada la nación, debido a su superioridad moral, por el carácter anglosajón y el culto al trabajo de las corrientes protestantes predominantes en el país. Una extraña superioridad moral y el culto al trabajo que coexiste extrañamente con la esclavitud.

grandes empresas, que recibieron grandes beneficios. Con la crisis que afectó a todo el mundo, el sistema capitalista necesitaba una vez más reestructurarse.

La población entendió los cambios implementados por el PT como relevantes para la constitución de un modelo de gestión pública favorable a las diferentes capas del pueblo. Como resultado, el partido consiguió ganar tres elecciones más, y Luís Inácio asumió su primer mandato en 2003, permaneciendo en la Presidencia de la República durante ocho años. Luego, en el año 2011, Dilma Rousseff asumió su primer mandato, habiendo iniciado el segundo en 2015 y siendo destituida el 31 de agosto de 2016, cuando asumió el entonces presidente Michel Temer.

Así, aunque hubo incompatibilidad entre el modelo de gestión del PT y las demandas del capital, lo que se registra es que en 2014 el partido fue elegido para un cuarto mandato bajo su responsabilidad. Así tenemos una contradicción que el gran capital ya no acepta. Por un lado, había un modelo de gestión que no servía al capital (a pesar de los diversos diálogos con él a través de las negociaciones con el sector privado); por otro lado, todavía en 2014, se produjo la elección del actual modelo, encabezado por el PT, para otro período que se extendería del 1 de enero de 2015 al 1 de enero de 2019. Por lo tanto, o bien se necesitarían otros cuatro años para cambiar el modelo de gestión a través de elecciones, o bien se tomaría el poder de forma antidemocrática.

Es en este contexto donde se produce el "Golpe". Según Saviani (2017), en Brasil se produjo un golpe de Estado cuando se utilizó el mecanismo del impeachment sin las condiciones previstas para hacerlo legal. Según el citado autor,

[...] cuando este mecanismo se utiliza como pretexto para derrocar a un gobierno elegido democráticamente sin cumplir la condición que la Constitución prescribe para activar este mecanismo, es decir, la ocurrencia de un delito de responsabilidad, entonces no hay lugar a la evasión (SAVIANI, 2017, p. 217).

En ese escenario de desarticulación política, Antunes (2017) cree que:

Como el impeachment está previsto en la Constitución del país, se concibió la "alternativa ideal": un golpe con apariencia legal y constitucional. Un golpe que, con el apoyo decisivo de los grandes medios de comunicación, tomó la forma de un no golpe. No se trata de un golpe militar, como en 1964, sino de un golpe de nuevo tipo, forjado por la ciénaga parlamentaria que, hasta hace unos días, formaba parte de la base aliada que apoyaba a los gobiernos de Lula y Dilma (ANTUNES, 2017, p. 53).

Como puede verse, el Parlamento brasileño fue decisivo para que se produjera el golpe. Aunque los medios de comunicación brasileños y el poder judicial tengan su cuota de contribución en este proceso, el poder legislativo parlamentario fue el instrumento, el socio del capital, ya que trabaja a su favor, para consumir el golpe y montar una nueva estructura de poder que estuviera bajo su control. Mészáros (2017) refuerza esta idea al afirmar que

El capital es la fuerza extraparlamentaria por *excelencia*, cuyo poder de control sociometabólico no puede ser limitado políticamente por el Parlamento. Esta es la razón por la que la única forma de representación política compatible con el modo de funcionamiento del capital es la que niega efectivamente la posibilidad de impugnar su poder material. Y es porque es la fuerza extraparlamentaria por *excelencia* que el capital no tiene nada que temer de las reformas promulgadas dentro de su estructura política parlamentaria (MÉSZÁROS, 2017, p. 45).

Es necesario prestar atención al hecho de que Brasil, tras el golpe, vive un estado de excepción. Antunes (2017) está de acuerdo con esta afirmación, cuando afirma que:

[...] nuestra América Latina tendrá que intensificar la resistencia frente a esta fase absurda que se puede caracterizar como un estado de derecho excepcional. Para lo cual, lamentablemente, nuestro continente tiene una larga experiencia y tradición. Y así lo hace Brasil, esta vez, con el golpe parlamentario que llevó a Temer a la presidencia de la República (ANTUNES, 2017, p. 60).

Tras el golpe, el vicepresidente Michel Temer asumió el poder, tomó numerosas medidas que no formaban parte del proyecto de gobierno del que era vicepresidente y aprobó varias reformas que encontraron asiento en el proyecto de gobierno de la lista derrotada en las elecciones de 2014, es decir, el proyecto contrario al que el propio Michel Temer defendía. Dichas reformas afectaron a la vida de los trabajadores, además de perjudicar aún más a la educación, que es el tema que nos ocupa.

El PNE de 2014, como plan que unifica las demás leyes, decretos y resoluciones sobre la educación brasileña, se vio seriamente amenazado. El entonces presidente Michel Temer, yendo en contra de la propuesta del Plan que preveía un aumento progresivo de las transferencias a la educación, propuso (y fue aprobado) en 2016 el PEC del Techo de Gasto, a través de la Enmienda Constitucional nº 95/2016, que congela el gasto en educación y otros sectores durante 20 años, además de recortar los fondos en 2017 para la financiación de la Educación Básica y Superior y vetar la prioridad que estaba prevista para el PNE en 2018, a través de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), nº 13. 473/2017, entre otras medidas que también comprometen a la educación y a otros sectores de la sociedad.

La pérdida de derechos también pasa por la Ley 13.415, del 16 de febrero de 2017, que fue aprobada de manera autoritaria y cambia toda la estructura de la educación secundaria en el país, sin ninguna discusión con los educadores, los estudiantes o la sociedad en general. El texto establece la segmentación de las asignaturas según las áreas de conocimiento y la implantación gradual de la educación integral.

Esta ley se originó en la Medida Provisional para la Nueva Escuela Secundaria. Al ser modificada en la comisión mixta y en la Cámara de Diputados, la MPV 746/2016 fue aprobada en el Senado bajo la forma del Proyecto de Ley de Conversión (PLV) 34/2016. El ponente del asunto, el senador Pedro Chaves, del Partido Social Cristiano (PSC) de Mato Grosso do Sul (MS), acogió parcial o totalmente 148 de las 568 enmiendas presentadas al diputado. La aplicación de la reforma está vinculada a las Bases Curriculares Nacionales Comunes (BNCC), que comprenden un conjunto de directrices para los planes de estudio.

Los derechos sociales también están siendo usurpados por la propuesta de Reforma Previsional (PEC 287/2016), ya aprobada por la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ) de la Cámara de Diputados y a la espera de ser evaluada por una comisión especial que se instaló en el año 2017, pero que aún no ha logrado ser aprobada en su totalidad. Esta reforma pone fin a la jubilación especial de los profesores y afecta directamente a los aspectos de las condiciones de trabajo de los profesores al final de su carrera y a las perspectivas de atracción de los que acceden a la carrera docente.

La crisis política, económica y social que vive actualmente el país es el resultado de un problema mayor, el modelo de producción capitalista, que es excluyente por naturaleza y trata a toda costa de quitar todo lo que producen y ganan los trabajadores, afectando así la valoración de estos profesionales.

Las palabras de Malanchen y Santos (2017) resumen esta situación:

En el fragor de esta tormenta, los derechos sociales como la salud, la educación, el empleo, la renta, la seguridad social, fueron robados por los intereses del capital, que cada cierto tiempo encuentra en sus crisis cíclicas la respuesta más adecuada para continuar con este modelo de sociedad excluyente. Esta estrategia no es nueva. Sin embargo, es necesario reiterar que estos periodos de crisis política y económica son el resultado de un proceso mucho más amplio y complejo del capitalismo financiero, que "acostumbrado" a acumular, no acepta la división de la producción social del trabajo (MALANCHEN; SANTOS, 2017, p. 188).

Este es un momento, por lo tanto, de una embestida muy grande contra la democracia, contra los derechos de los brasileños, contra la mejora de las condiciones básicas de vida de los trabajadores y, así como el capital se reinventa y trata de sucumbir a todo lo que ya hemos

conquistado, también necesitamos reinventar nuestra forma de resistir y luchar contra todas las formas de manipulación, explotación y exclusión a las que hemos sido sometidos cada día con más fuerza.

Consideraciones finales

Concluimos que el PNE y los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Educación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación Básica pueden constituir como alternativas a las acciones intermedias que abarcan aspectos diferentes de los profesionales de la educación básica, pero inseparables. Una política de valoración de estos profesionales debe realizarse desde unos pilares fundamentales, a través de una discusión articulada que abarque temas de formación, remuneración, carrera y condiciones de trabajo.

Para ello, es fundamental que los gobiernos asuman un mayor compromiso, de manera que se garantice la colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, las políticas que garanticen la provisión de formación inicial y continua; el ingreso a la carrera mediante concurso público; la existencia de planes de empleo y carrera coherentes con las Directrices Nacionales de Carrera; el cumplimiento de la Ley del Piso y la mejora de las condiciones de trabajo.

En este sentido, la discusión presentada en torno a la valorización profesional hace imprescindible el establecimiento del Sistema Nacional de Educación, para implementar las directrices, metas y estrategias planteadas en el actual PNE. También destacamos que entre 2016 y 2020 se produjeron muchos otros ataques contra la educación brasileña.

REFERENCIAS

ANDRADE, A. C.; MOREIRA, L. G.; NEVES, M. S. S. A lógica de mercado e o mundo do trabalho na formação de engenheiros. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 16, n. 41, p. 208-235, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7261>

ANTUNES, R. A era das contrarrevoluções e o novo estado de exceção. *In*: LUCENA, C.; PREVITALI, F. S.; LUCENA, L. (Org.). **A crise da democracia brasileira**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. v. 1.

ARAÚJO, S. B.; PIRES, E. D. P. B.; RIBAS, G. F. Valorização, precarização e reconhecimento dos professores de creches universitárias. **Revista Ibero-Americana De Estudos Em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 221-235, jan./mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15i1.12780>

ASSUNÇÃO, A. Á. OLIVEIRA, D. A. Intensificação do trabalho e saúde dos professores. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 107, p. 349-372, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n107/03.pdf>. Acesso em: 21 set. 2016.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei n. 11.494 de 20 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. DF: Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 24 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 30 ago. 2016.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 01 set. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **CONAE 2014**: o PNE na articulação do sistema nacional de educação. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf. Acesso em: 5 maio 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **CONAE 2018**: Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Documento-ReferenciaCONAE2018.pdf>. Acesso em: 10 de ago. 2020

BRITO, V. L. F.; SILVA, D. O. V; NUNES, C.P. Formação docente e currículo: desafios contemporâneos. **Revista Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, v. 23, p. 118-139, 2018. DOI: <https://doi.org/10.26694/les.v1i1.8397>

BRITO, C. D. A. S.; NUNES, C. P. A intensificação do trabalho docente no contexto da mercantilização da educação superior no Brasil. **Journal of Research and Knowledge Spreading**, Maceió, v. 1, n. 1, e11420, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/jrks/article/view/11420>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRITO, R. S.; PRADO, J. R.; NUNES, C. P. As condições de trabalho docente e o pós-estado de bem-estar social. **Tempos e Espaços em Educação**, Aracaju, v. 10, n. 23, 2017. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/6676>. Acesso em: 08 fev. 2020.

CALAZANS, D. P. P.; NUNES, C. P. Reflexos sobre a formação docente no contexto atual: entre a subserviência e a crítica. **Teoria E Prática Da Educação**, Maringá, v. 21, n. 3, p. 41-52, 2018. DOI: <https://doi.org/10.4025/tpe.v21i3.45421>

CARDOSO NETO, O. F.; NEZ, E. Plano municipal de educação (PME): valorização e desafios da carreira docente. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 796-809, maio 2020. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13350>

CASTRO NETA, A. A.; CARDOSO, B. L. C.; NUNES, C. P. Reformas educacionais no contexto pós-golpe de 2016. **Revista Educação em Debate**, Fortaleza, v. 40, n. 77, p. 162-174, 2018. Disponível em: <http://www.periodicosfaced.ufc.br/index.php/educacaoemdebate/article/view/703>. Acesso em: 10 jul. 2020.

CASTRO NETA, A. A. *et al.* Contextos da precarização docente na educação brasileira. **Revista Exitus**, Santarém, v. 10, n. 1, e020037, 2020. DOI: <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2020v10n0ID1261>

COSTA, B. **Educação básica**: avanços e retrocessos. Assessoria da Liderança do PT no Senado Federal. Brasília/DF, 2017. Disponível em: https://ptnosenado.org.br/wp/wp-content/uploads/2017/10/educacao_basica_artigo_argumento.pdf. Acesso em: 14 jun. 2018.

DOURADO, L. F. Valorização dos profissionais da educação Desafios para garantir conquistas da democracia. **Retratos da Escola**, Brasília, CNTE, v. 10, n. 518, 2016. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/649/671>. Acesso em: 13 set. 2016.

DUARTE, A. W. B.; OLIVEIRA, D. A. Valorização profissional docente nos sistemas de ensino de Minas Gerais e Pernambuco. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 10, n. 17, p. 67-97, 2014. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/780>. Acesso em: 12 ago. 2020.

FARDELLA, C.; SISTO, V. La constitución de la profesión docente y su vínculo con la construcción de Estado y política educativa en Chile. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 10, n. 17, p. 17-49, 2014. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/776>. Acesso em 12 ago. 2020.

FERNANDES, M. J. S.; BARBOSA, A. O trabalho docente na rede pública do estado de São Paulo: apontamentos iniciais para a discussão da jornada de trabalho. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 10, n. 17, p. 117-142, 2014. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/782>. Acesso em 12 ago. 2020.

FERNANDES, M. D. E.; RODRIGUEZ, M. V. O processo de elaboração da Lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para Carreira e Remuneração Docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 11, n. 41, 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-

259, 2000. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acesso em: 10 set. 2017.

GADOTTI, M. **Educação e poder**: introdução à pedagogia do conflito. 7. ed. São Paulo: Cortez & Associados, 1987.

ILHA, F. R. S.; HYPOLITO, Á. M. O trabalho docente no início da carreira e sua contribuição para o desenvolvimento profissional do professor. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 10, n. 17, p. 99-114, 2014. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/781>. Acesso em 12 ago. 2020.

LESSARD, C.; CARPENTIER, A. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MACHADO, J. P. **Piso salarial profissional nacional do magistério**: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás. 2010. 220 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

MACHADO, L. B. Profissão docente: elementos demarcadores das representações sociais de professores em início de carreira. **Revista Ibero-Americana De Estudos Em Educação**, Araraquara, v. 13, n. 4, p. 1132-1148, 2018. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v13.n3.2018.9094>

MAGALHÃES, S. M. O.; ANES, R. R. M. O trabalho docente na contemporaneidade: da resignação à emancipação. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 12, n. 23, p. 223-249, 2015. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/913>. Acesso em 12 ago. 2020.

MALANCHEN, J.; SANTOS, S.A. O golpe parlamentar de 2016 e o reordenamento da hegemonia burguesa. In: LUCENA, C.; PREVITALI, F. S.; LUCENA, L. (Org). **A crise da democracia brasileira**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. v. 1.

MASSON, G. A valorização dos professores e a educação básica nos Estados. **Retratos da Escola**, v. 10, n. 18, 2016

MAUÉS, O. C.; COSTA, M. C. S. A OCDE e a formação docente: a TALIS em questão. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 16, n. 41, p. 99-124, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22481/praxisedu.v16i41.7255>

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. 1. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONLEVADE, J. A. C. **Valorização salarial dos professores**: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. 2000. 317 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MORETTI, J. S. S.; MASSON, G. A valorização dos professores em municípios do Paraná: análise dos planos de carreira. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17 e 18, p. 111-124, 2015.

MOURA, J. S. *et al.* A precarização do trabalho docente e o adoecimento mental no contexto neoliberal. **Revista Profissão Docente**, Uberaba, v. 19, n. 40, 2019. Disponível em: <http://www.revistas.uniube.br/index.php/rpd/article/view/1242>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

NAJAR, M. I. P.; LUNARDI, E. M. Desenvolvimento profissional docente na perspectiva da participação sindical: diálogos propositivos para qualificação do plano de carreira dos professores municipais de Santa Maria/RS. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 189-205, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15i1.13114>

NUNES, C. P. Formación y trabajo docente: cuestiones contemporáneas. **Revista Exitus**, Santarém, v. 9, n. 3, p. 19-32, 2019. DOI: <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2019v9n3ID917>

NUNES, C. P.; OLIVEIRA, D. A. Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 65-80, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1517-9702201604145487>

NUNES, C. P.; OLIVEIRA, D. A. Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 65-80, jan./mar. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1517-9702201604145487>

OLIVEIRA, D. A. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000400003>

OLIVEIRA, D. A. Carreira e piso nacional salarial para os profissionais da educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, CNTE, v. 10, n. 518, 2016. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/654>. Acesso em: 30 set. 2016.

OLIVEIRA, D. A. Regulação educativa na América Latina: repercussões sobre a identidade dos trabalhadores docentes. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 44, p. 209-227, 2006.

OLIVEIRA, E. G. *et al.* Desenvolvimento profissional docente: um olhar para além da formação. **Educa - Revista Multidisciplinar em Educação**, Porto Velho, v. 5, n. 12, p. 23-39, 2018. DOI: <https://doi.org/10.26568/2359-2087.2018.3254>

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Manifesto de Fundação**. Aprovado pelo Movimento Pró-PT, 1980. Colégio Sion, São Paulo, 10 fev. 1980. Disponível em: <http://www.pt.org.br/manifesto-de-fundacao-do-partido-dos-trabalhadores/>. Acesso em: 04 maio 2018.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, C. M. B. O marco regulatório e as parcerias público-privadas no contexto educacional. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 15, n. 31, p. 38-57, 2019. DOI: <https://doi.org/10.22481/praxis.v15i31.4657>

PERONI, V. Breves considerações sobre a redefinição do papel do estado. *In*: PERONI, V. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

RAIMANN, A.; FARIAS, R. H. S. Plano municipal de educação e o trabalho docente sob tensões. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 780-795, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13349>

RAMOS, G. P. FUNDEF versus FUNDEB: uma análise introdutória sobre a continuidade e as discontinuidades da política de valorização docente. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 4, n. 1, p. 122-132, 2010. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v4i1.2696>

RIBEIRO, J. C. O. A.; NUNES, C. P. Formação de professores no contexto neoliberal. **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente, v. 15, n. 4, p. 57-71, 2018. Disponível em: <http://journal.unoeste.br/index.php/ch/article/view/2458>. Acesso em: 10 jul. 2020.

ROBALINO, M.; CRESPO, C. Repensar las sociedades, repensar la formación de los docentes. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 10, n. 17, p. 51-65, 2014. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/779>. Acesso em: 12 ago. 2020.

SAVIANI, D. A crise política no Brasil, o golpe e o papel da educação na resistência e na transformação. *In*: LUCENA, C.; PREVITALI, F. S.; LUCENA, L. (Org). **A crise da democracia brasileira**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

SILVA, A. T. T.; BITTENCOURT, C. A. C.; OLIVEIRA, M. R. F. A experiência da infância entre os dilemas da educação moderna e o empobrecimento do trabalho docente. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 4, p. 2032-2045, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v14iesp.4.12926>

SILVA, D. O. V.; BRITO, V. L. F.; NUNES, C. P. Valorização docente na conjuntura do pós impeachment de 2016 no Brasil. **Revista Cocar**, Belém, v. 13, n. 26, p. 1-20, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/2518>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SILVA, D. O. V.; NUNES, C. P. Plano de carreira enquanto estratégia de resistência para a valorização docente no território de identidade do sudoeste baiano. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 12, n. 3, p. 93-113, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2358-4319.v12n3p93-113>

SILVA, N. R. G. Gestão escolar democrática: uma contextualização do tema. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 5, n. 6, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/590>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SOBZINSKI, J. S.; DIOGO, E. M.; MASSON, G. Políticas de formação e valorização docente: uma análise do plano de desenvolvimento da educação e das metas do novo plano nacional de educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 10, n. 4, p. 1212-1233, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v10i4.6407>

SOCORRO, P. E. V.; SANTOS, A. R.; NUNES, C. P. Políticas públicas educativas na América Latina. **Revista Educação Em Questão**, v. 55, n. 45, p. 12-41, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n45ID12743>

SOUZA, Â. R.; GOUVEIA, A. B. Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil em uma leitura possível das políticas educacionais. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 19, n. 35, 2011. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada11/artigos/8/simposio8.html. Acesso em: 31 out. 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

SOUZA, V. E. B.; MELLO, R. M. A V. Uma breve reflexão do percurso das políticas públicas educacionais no Brasil: em foco a formação continuada. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. 1, p. 94-107, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v14i1.8654>

TEIXEIRA, E. C. N. S.; NUNES, C. P. O piso salarial como insumo da valorização docente nos governos de FHC e Lula: da política de fundos à Lei do Piso. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 12, n. 23, p. 251-270, 2016. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/914>. Acesso em: 31 out. 2017.

TEIXEIRA, E. C. N. S.; NUNES, C. P. O piso salarial como insumo da valorização docente nos governos de FHC e Lula: da política de fundos à Lei do Piso. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 12, n. 23, p. 251-270, set./dez, 2016. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/914>. Acesso em: 31 out. 2017.

TEIXEIRA, E. C. N. S.; NUNES, C. P. A valorização docente e a lei do piso salarial: um estado da arte. **Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 42, p. 437-452, 2019a. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/view/1886>. Acesso em: 31 out. 2017.

TEIXEIRA, E. C. N. S.; NUNES, C. P. O Piso Salarial Nacional no Contexto do Financiamento da Educação no Brasil: limites e possibilidades do seu cumprimento. **FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 22, p. 1-17, 2019b. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v9-90205>

TEIXEIRA, E. C. N. S.; NUNES, C. P. Os sentidos atribuídos ao piso salarial nacional como política pública de valorização docente. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, Aracaju, v. 12, n. 29, p. 195-212, 2019c. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/revtee/article/view/10688>. Acesso em: 31 out. 2017.

TOZETTO, S.; DOMINGUES, T. G. A formação de professores da educação profissional e tecnológica nas Diretrizes Curriculares publicadas pelo Conselho Nacional de Educação (2012 – 2018). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 15, n. 1, p. 172-188, 2020. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15i1.12151>

Cómo referenciar este artículo

SILVA, D. O. V.; NUNES, C. P. Políticas públicas como instrumento de valoración docente en Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. esp. 2, p. 1132-1157, maio 2021. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16iesp2.14575>

Enviado el: 15/12/2020

Revisiones necesarias el: 28/01/2021

Aceptado el: 03/03/2021

Publicado el: 01/05/2021