

*PREAL*

*Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe*

*Partnership for Educational Revitalization in the Americas*

**Nº 19**

**Sindicalismo docente e reforma  
educativa na América Latina na  
década de 1990**

*Guillermina Tiramonti\**  
*Setembro de 2001*

Revisão Técnica: Helena Maria B. Bomeny e Marcela Pronko.

A tradução para o português foi feita por Paulo Martins Garchet: garchet@unisys.com.br

---

\* Especialista em Educação. Diretora (A. I.) FLACSO/Argentina.

O apoio para este projeto foi dado pelo Diálogo Interamericano através do Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe. O PREAL é co-dirigido pelo Diálogo Interamericano em Washington, D.C. e pela Corporação Para Desenvolvimento de Pesquisa - CINDE, Santiago de Chile. É financiado pela Agência dos Estados Unidos Para Desenvolvimento Econômico (USAID - U.S. Agency for International *Development*), pelo Centro Internacional de Desenvolvimento de Pesquisas do Canadá (IDRC - *International Development Research Centre*), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Fundo GE (*GE Fund*) e outros doadores.

## ÍNDICE

Introdução

O processo de constituição do atual sindicalismo docente

A reestruturação da ordem social verificada nos anos 90 e sua expressão nas reformas educativas

Os nódulos dos conflitos

As estratégias

Conclusões

Bibliografia citada

## INTRODUÇÃO

Há pouco mais de dez anos, a América Latina viu esgotar-se o modelo de desenvolvimento com base no qual estruturara sua economia a partir da década de 1930. Nos anos 1980, acumularam-se acontecimentos e modificações que provocaram uma reestruturação da ordem mundial de tal envergadura que os cientistas sociais consideram que estamos assistindo a uma mudança de época. Duas orientações de política econômica resumem o sinal dos novos tempos: racionalização e redução do papel do Estado na economia, e redefinição das relações entre as economias nacionais e o mercado internacional favorecendo uma maior integração (Torres, J. C., 1998). Neste, como nos processos anteriores de mudança estrutural da região, são os fatores contextuais que impulsionam a transformação. No entanto, as definições mais pontuais a respeito de quando, como e em que medida avançar no ajuste estiveram nas mãos das elites dirigentes de cada um dos países que, em razão de suas tradições políticas, das idéias que imperavam, das relações internas de força e da fortaleza ou debilidade de suas instituições orientaram suas ações concretas utilizando, com maior ou menor proveito, a autonomia que o contexto internacional lhes proporcionava.

Claro está que uma reestruturação desta importância afeta o conjunto da ordem social, gerando uma reacomodação em cada uma das dimensões da atividade social, das

identidades coletivas dos atores, de suas estratégias de poder e, em geral, de todo o sistema de cooperação que até então sustentava a ordem. A transição de um modelo para outro é necessariamente traumática, na medida em que põe em cheque toda a estrutura anterior antes que se tenha construído um substituto que garanta um novo sistema de cooperação.

Como nenhum dos movimentos de transformação é neutro em relação à distribuição do poder social e dos recursos materiais e simbólicos que o sustentam, a luta e a disputa perpassam todos eles.

De outro lado, em todo processo de transformação há uma determinada concepção subjacente de mudança que contém as definições a respeito de como ele será gerado, quem serão seus agentes, como se articulará a ordem já estabelecida e como se incluirá o conjunto dos atores, etc., pré-definindo, assim, uma metodologia de ação que condiciona os resultados.

Em teoria, as reformas podem inspirar-se em uma concepção construtivista da mudança, onde esta é considerada como um processo de criação coletiva no qual os diferentes agentes aprendem novos modos jogar o jogo social da cooperação e do conflito e adquirem as capacidades cognitivas, organizativas e relacionais correspondentes; (Crozier, M. e Friedberg E., 1990) ou, pelo contrário, no extremo oposto, pode inspirar-se em uma concepção vanguardista da mudança, na qual

esta é sustentada ou impulsionada por um grupo que mobiliza todos os seus recursos para que ela seja de fato implantada na sociedade.

A tradição latino-americana de mudança vincula-se mais às posturas vanguardistas que às construtivistas. A via predominantemente Estatal pela qual foram introduzidas as diferentes modernizações na região explicam a modalidade de mudança adotada.

As reformas, não apenas trazem um determinado sentido das mudanças e, com ele, dos modos em que estas se articularão com os atores, como, na medida em que reorganizam o campo, estabelecem novas condições para a ação coletiva, ou ampliam as possibilidades de ação existentes.

Por outro lado, tanto o campo no qual se pretende inserir a mudança, como os agentes que ali interagem trazem uma história que os conecta culturalmente, proporcionando-lhes os códigos de significação e orientação dos comportamentos.

Todos esses elementos deverão ser considerados na hora de analisar e avaliar o rumo de uma reforma e a dinâmica de ação dos diferentes agentes. Trata-se de superar a tendência a ver os espaços sociais como cortados pela competição entre vanguardistas e resistentes, progressistas e conservadores para possibilitar uma análise mais completa que resgate as múltiplas lógicas, interesses e racionalidades que, em um momento de

mudança, interagem gerando diversos ambientes e condições para a ação dos atores.

Neste documento nos propomos realizar um estudo das relações construídas entre sindicalismo e Estado em diversos países da América Latina, no campo específico da educação, em um momento de mudança e reforma dos sistemas educativos nacionais. Reformas que, em termos muito gerais, trazem um propósito de modernização entendida como a incorporação da inovação tecnológica (Walesteirn, I., 1996) e adequação dos valores, conteúdos, pautas de socialização e metodologias aos modelos que o novo padrão de desenvolvimento propõe nestas rubricas.

Dada a perspectiva já assinalada, este estudo tentará reconstruir o campo de interação dos atores, as estratégias que empregam e as condicionantes que as explicam. Para isto, abordamos nosso objeto de estudo a partir da interrogação sobre os sentidos que a mudança adquire para os distintos atores, os deslocamentos que gera em matéria de distribuição de recursos e, portanto, das posições relativas que aqueles ocupam. Por outro lado, tratamos de inscrever nossa análise no âmbito mais amplo das transformações por que passam nossas sociedades e que estão presentes nas orientações e nos objetivos das reformas que afetam o setor educativo e todos os seus agentes.

Antes de avançar na análise da situação atual, é necessário retomar e analisar o momento de constituição dos sindicatos de professores na região, já que é ali que estes definem sua organização interna, suas alianças e suas metodologias de ação. Como veremos mais adiante, a constituição original das relações entre o Estado e os sindicatos de professores corresponde a um processo de reconstrução das regras de cooperação social que entregou à organização sindical boa parte da responsabilidade pela governabilidade do sistema.

## **O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DO ATUAL SINDICALISMO DOCENTE**

O surgimento de sindicatos de professores nos diversos países da região está claramente relacionado com o desenvolvimento de seus sistemas educativos, com os modelos de acumulação adotados, com as necessidades do Estado de ampliar sua base social e com os regimes políticos vigentes. Assim, os países que se modernizaram cedo, que se desenvolveram com base em um modelo que abrangia os diferentes setores sociais e que desde o princípio do século apresentaram um crescimento significativo de seus sistemas de educação registram também cedo uma conformação de movimentos de professores. Estes movimentos transformaram-se em sindicatos na metade do século, como parte do processo de reestruturação da ordem social que produziu o modo particular como a região processou a crise do capitalismo dos anos 30 e implementou as propostas

keynesianas do pós-guerra. São os caos de Argentina, Chile e México. Como assinala Halperin Dongui (1992), foram países que romperam com o caráter oligárquico do regime, seja pela via democrática, como no caso do Radicalismo na Argentina, ou do militarismo progressista, no Chile, ou da revolução do mesmo signo no México.

Os movimentos de professores tiveram, no início, uma orientação mutualista destinada a desenvolver ações de ajuda mútua entre os professores ou a propiciar sua sociabilidade e lazer (Nuñez, 1990). No caso do México, sua projeção foi mais ampla, já que agregaram-se a atividade pedagógica e a formação acadêmica à ação mutualista. Em todos os casos esses movimentos foram orientadas por funcionários de prestígio, influenciaram claramente a política oficial e participaram ativamente, tanto na definição das credenciais profissionais, como em seu reconhecimento e validação. Neste ponto tiveram semelhanças com os colégios profissionais tradicionais, mas, ao contrário destes, dedicados exclusivamente à regulação do fluxo de profissionais no mercado e a certo controle da qualidade do serviço profissional prestado por seus membros, reconheceram na proposta modernizadora dos liberais do princípio do século um núcleo de postulados ao redor dos quais construíram sua identidade ideológica e organizaram um pensamento que dava coerência e sentido, tanto à sua prática pedagógica, como à sua atuação coletiva no campo social.

Quadro Nº1: Surgimento dos movimentos de professores e sindicatos docentes nos países da amostra

DÉCADA	Chile	México	Argentina	Colômbia	Brasil	El Salvador	República Dominicana	Venezuela	Costa Rica	Guatemala
Entre princípio do século XX e fins da década de 1930.	1903-criação da <i>Sociedad de Profesores de Instrucción Primaria</i> (SPIP) 1909- <i>Sociedad Nacional de Profesores</i> (secundários) 1915- <i>Federación de Profesores de Instrucción primária</i> (FPIP). 1922- <i>Asociación de profesores de Chile</i> . (AGP)	1920 criação da <i>Liga Nacional de maestros</i> 1926 – criação da <i>Federación Nacional de Maestros</i> (FNM) com apoio da <i>Confederación Regional Obrera Mexicana</i> (CROM) 1932 –criação da <i>Confederación Mexicana de Maestros</i>	1917 criação da <i>Confederación Nacional de Maestros</i> .					1932- – Criação da <i>Sociedad de Maestros Primarios</i>  1936 – <i>Federación Venezolana de Maestros</i>		1927 – Surgimento de movimentos de professores
Décadas de 1940 e 1950	1944- <i>Federación de Educadores de Chile</i> (FEDECH).		1932 <i>Frente Unico del Magisterio Argentino</i> . 1943- <i>Unión del Magisterio</i> . 1951- Outorga-se a condição de sindicato à <i>Agremiación del Docente argentino</i> (ADA)	1958 – <i>Asociación Distrital de Educadores</i> (ADE)					1943- Criação da <i>Asociación Nacional de Educadores</i> (Ande) com apoio do Estado. 1955 – criação da <i>Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza</i> (APSE) 1969- criação do <i>Sindicato de Trabajadores de la Educación Costaricense</i> (Sec)	1947- criação do <i>Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala</i> , como parte do movimento cívico militar de 20 de outubro de 1944
Décadas de 1960 e 1970			1973- Formação da <i>Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina</i> (CETERA)	1962 – FECODE obtém sua personalidade de jurídica	1960 – CNTE. Confederação dos Professores Primários do Brasil 1979 – Incorporação aos professores	1968- Criação da <i>Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños</i> 21 de Junio (ANDES).	1961 – <i>Federación Nacional de Maestros</i> (por ocasião da queda de Trujillo)			
Décadas de 1980 e 1990					1982/88 – Federação 1987 – Filia-se à Central Única dos Trabalhadores – CUT	1994- Criação da <i>Concertación Magisterial</i> (independente da ANDES)				

Fonte: Elaboração própria sobre material proporcionado através dos questionários de pesquisas nacionais, 1999



O *normalismo* [expressão usada, particularmente na Argentina, para significar a corrente de pensamento que defende a formação dos professores do ensino básico nas Escolas Normais] foi, sem dúvida, o discurso pedagógico mais influente no espaço educativo latino-americano. Construído a partir da experiência institucional das escolas normais instituídas na Argentina ao final do século XIX, converteu-se em uma matriz de pensamento para muitas gerações de pedagogos e impregnou os discursos de suas organizações. Para o caso argentino, Dussel, I. sustenta que “mesmo aqueles que subscreveram correntes político-pedagógicas opostas sustentaram como consenso que a educação podia e devia ser objeto de um conhecimento científico específico” (Dussel, I., 1998:51). O positivismo foi seu apoio epistemológico, e a defesa do Estado educador o meio considerado mais adequado para implantação de uma racionalidade instrumental nas nações que se incorporavam à proposta da modernidade.

Constrói-se, nesse período, uma identidade do professor que resulta da confluência de uma tríplice condição de sua atividade: 1) a de funcionário público, e portanto portador de um mandato de racionalidade normatizadora do corpo social; 2) a de profissional, o que o faz detentor de um conhecimento especializado para o desenvolvimento de uma atividade específica e socialmente diferenciada; e 3) a de intelectual, como portador de um corpo teórico-doutrinal – o *normalismo* – que organizava o sentido de sua atividade.

Como já assinalamos, o processo de ampliação da base social do Estado apresenta forte assincronismo entre os países. Na Colômbia, as primeiras organizações são criadas ao final dos anos 60, assim como sucede no Brasil, na República Dominicana, e em El Salvador. Na Venezuela, as primeiras associações datam da década de 1930 e na Costa Rica surgem nos anos 40, resultado de um acordo entre o Partido Comunista e o próprio Estado. Tratam-se de países que, pelo tipo de produção em que basearam suas economias, pela permanência de estados oligárquicos, pela presença de ditaduras militares tradicionalistas ou por uma mescla de tudo isto, somente bem mais tarde vieram a incorporar novos setores sociais ao mercado de emprego formal e à participação política e social. Este modelo de desenvolvimento com exclusão restringiu também o crescimento dos sistemas educativos e, por conseguinte, dos corpos docentes.

A partir dos anos 50, a região embarca em um processo de transformação amplo e abrangente de quase todas as dimensões da ordem social. A mudança resulta de um esforço de adaptação à reestruturação que se seguiu à Segunda Guerra e seu desenvolvimento durante a guerra fria, que constituiu um modelo de organização social baseado na incorporação dos setores emergentes da industrialização à coalizão de poder.

A proposta de integração se materializava através de uma dupla via: por um lado, pela

incorporação dos novos setores aos benefícios da educação e, com eles, a um instrumento que legitimava seu movimento ascendente na escala social; por outro pela constituição de um modo de dominação neocorporativista que assegurava a presença dos interesses setoriais no processo decisório das políticas públicas e implantava uma estrutura organizativa que garantia a construção do consenso para as tomadas de decisão.

Estava definitivamente estruturado um novo campo para o processamento do conflito e a busca da cooperação social. Nesta nova estrutura organizativa, os sindicatos eram uma peça imprescindível. Esta a razão pela qual, em todos os países da região – ao contrário do que ocorreu na Europa – o Estado ou os próprios partidos políticos foram os artífices da constituição de um sistema sindical.

Este modelo social, baseado no princípio da incorporação para promover um determinado equilíbrio de forças que força a inclusão dos novos setores emergentes, que os autores denominam Estado de Compromisso (Portantiero, J. C., 1979), ganhou expressão política nos populismos plebiscitários que se materializaram em alguns dos países da região (Perón na Argentina, Vargas no Brasil, o PRI no México e Ibañez no Chile), ou foram controlados por acordos de poder – como no caso da Colômbia depois do assassinato de Gaitan – ou, ainda, pela implantação de governos militares – como no caso da Venezuela.

Este Estado de Bem-Estar à *criolla*, que aprofundou a participação do Estado Nacional na prestação dos serviços públicos, gerou e ampliou as classes médias dos diversos países da região. O acesso à educação pública constituiu-se, desde o princípio, em uma estratégia desses setores para assegurar e consolidar seu movimento ascendente. O aumento do número de matrículas no ensino público é uma constante neste período. Claro está, as diferenças entre os países são enormes: enquanto que na Argentina a taxa bruta de escolarização primária alcançava 84% em 1950, no Brasil ficava em 31%. Foram também importantes as diferenças dentro de um mesmo país, o que denunciava fortes desigualdades na distribuição do bem educativo.

O desenvolvimento das desigualdades não teve as mesmas características em todos os países. Enquanto em alguns a ampliação da oferta pública de educação gerou processos de segmentação dentro dos sistemas públicos fazendo surgir um espaço de comunicação entre os diferentes setores então incorporados à educação (caso dos países que desenvolveram cedo a modernidade e também cedo expandiram seus sistemas educativos), em outros a incorporação de setores emergentes à oferta educativa pública levou a uma retirada das elites deste circuito (Colômbia, Brasil), negando assim, desde o princípio, espaços comuns de socialização àqueles que passavam a ter acesso à escola.

Este último fenômeno (o modo diferencial como se incorporam os setores emergentes ao serviço educativo) tem sido muito pouco estudado do ponto de vista do impacto que teve na constituição das identidades dos professores públicos. Em termos gerais, a bibliografia que trata dos professores revela a conformação desta identidade no momento de constituição dos sistemas, no início do século passado, mas poucos são os trabalhos<sup>1</sup> que abordam a crise de identidade e as mutações que esta sofreu à medida que mudavam a população atendida, os padrões de socialização, os valores que estruturavam esta socialização e, sobretudo, o lugar social dos próprios professores e a valorização de sua contribuição pela sociedade. Esta é uma linha de análise que desenvolvemos ao longo deste trabalho porque acreditamos que será frutífera na hora entendermos as atuais articulações entre Estado e organizações docentes e, em especial, entre sindicalismo e reforma educativa.

---

<sup>1</sup> Para o caso Argentino ver Birgin, A. (1999) *El Trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas de juego*. Ed Troquel. Buenos Aires.

Quadro Nº2: Evolução das taxas brutas de escolarização primária entre 1950 e 1990

Taxa bruta de escolarização primária	1950	1960	1970	1980	1990
Menos de 30%	Guatemala 29.5				
De 30% a 50%	El Salvador 31.1 Brasil 31.4 Colômbia 44.5	Guatemala 36.1	Guatemala 48.0		
De 50% a 70%	República Dominicana 53.5 México 55.3 Venezuela 56.3 Chile 61.6 Costa Rica 67.9	Brasil 50.3 El Salvador 52.7 Colômbia 62.0	El Salvador 52.7	Guatemala 57.0	
De 70% a 90%	Argentina 84.5	México 70.1 Chile 78.4 Costa Rica 81.3 República Dominicana 82.0 Venezuela 83.4 Argentina 86.9	Brasil 71.0 Venezuela 79.0 Colômbia 85.0 República Dominicana 85.0	El Salvador 73.1 Brasil 87.4	El Salvador 88.0 Guatemala 84.0
Mais de 90%			México 91.1 Argentina 93.0 Costa Rica 95.3 Chile 97.0	Argentina 97.0 México 102.9 Costa Rica 100.2 Chile 108.3 Venezuela 104.0 Colômbia 114.0 República Dominicana 93.0	Argentina 113.0 Brasil 112.0 Chile 100.0 Colômbia 114.0 Costa Rica 107.0 México 115.0 República Dominicana 103.0 Venezuela 94.0

Fonte: Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe, Série Educación y Sociedad, Tomo 1, Rama, G. (coord.), CEPAL – UNESCO – PNUD – KAPELUSZ, 1987. Estado Mundial de la Infancia 1999. Educación, Carol Bellamy, Directora Ejecutiva, UNICEF.

O setor docente e seus representantes sindicais estão duplamente ligados a esta organização inclusiva da sociedade e a sua instância de dominação. Por um lado, devem sua existência à expansão das classes médias, que demandaram um Estado docente e uma permanente ampliação dos serviços educativos. Por outro, estão incorporados à estrutura de dominação e participam ativamente dos processos de normatização do setor e de regulamentação da atividade de seus membros. Como bem assinala Nuñez I. para o caso do Chile, “O setor docente estatal estava materialmente interessado na consolidação do Estado de Compromisso, no

fortalecimento de seu papel interventor na economia e em sua estratégia redistributiva. No podia, assim, haver opção entre movimento de professores e Estado. Aquele era parte da base social de sustentação deste” (Nuñez, I., 1990: 57).

Na maioria dos países da amostra<sup>2</sup> os sindicatos participaram na elaboração das normas e regulamentos do setor – em diferentes momentos, conforme o desenvolvimento dos sistemas educativos. Em todos os casos tiveram uma forte

presença no desenho dos estatutos docentes e, por ocasião da recuperação dos regimes democráticos, tomaram parte na renovação dos corpos normativos.

Assim é que os sindicatos foram protagonistas do processo de institucionalização dos sistemas educativos da região. Acompanharam o Estado, suplementando-o, em alguns casos, na tarefa de normatizar o setor quando este se ampliou e democratizou pela inclusão, na metade do século passado, dos novos grupos sociais que emergiam para a vida pública em consequência dos processos de substituição de importações.

Ainda que os sindicatos se tenham incorporado à malha de poder neste período, esta articulação adquiriu formas distintas nos vários países, em função da estrutura institucional de poder, das características das elites de governo e da cultura política dominante.

Dado que os processos de diferenciação funcional, próprios da modernização política, não tiveram um desenvolvimento completo na região, é possível afirmar que, em muitos dos países estudados, as fronteiras entre as lideranças de uma e outra organizações são bastante mutáveis, havendo freqüentes intercruzamentos entre as burocracias estatais e sindicais. O primeiro ponto a assinalar é que, a partir dos anos 50, os movimentos de

professores se transformaram em organizações sindicais e se articularam de um modo bastante intrincado com as instituições e práticas do poder.

Evidentemente, houve diferenças na incorporação sindical à malha relacional do poder. No caso de Venezuela, Costa Rica, México, República Dominicana e El Salvador a criação dos sindicatos esteve muito presa aos partidos ou movimentos políticos, que construíram através deles organismos que lhes permitiram incorporar os setores sociais emergentes à sua rede clientelista. Nestes países há continuidade entre as direções dos partidos e dos sindicatos, e a dispersão institucional destes explica-se à luz da dispersão do sistema partidário. São sindicatos que encontram sua referência principal na estrutura partidária, e a articulação com a base social se sustenta porque é uma condição para que a primeira se mantenha. Não são as posições ideológicas, nem as relações com a base que explicam os diferentes alinhamentos sindicais, mas, precisamente, sua participação ativa nas cisões e lutas partidárias.

O grupo apresenta heterogeneidades importantes. No caso do México, o sindicato está inserido na estrutura de poder do partido governante e, em razão disto, logrou manter a unidade da organização, ainda que dividida por linhas internas (Arnaut, A., s/r). Na Costa Rica, a *Asociación Nacional de Educadores* (ANDE) surgiu com forte apoio do Estado – com o qual mantém interlocução, qualquer que

---

<sup>2</sup> A pesquisa compreendeu os seguintes países: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana e Venezuela

seja o partido no governo – e construiu uma poderosa estrutura corporativa, com uma importante organização burocrática e significativa participação na rede previdenciária. Uma variação interessante é o caso da República Dominicana, onde o sindicato resolve uma situação de extrema debilidade e dificuldade de articular e promover os interesses de seus membros através de uma incorporação ativa no processo de reforma educativa e, com isto, no governo do sistema através de sua integração à estrutura de poder estatal. Em El Salvador a *Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños* (ANDES) 21 de Junio surge vinculada às *Fuerzas Populares de Liberación* e, após os tratados de paz, ao FMNL, que se constituiu em sua expressão partidária. As linhas internas do partido se refletem nas cisões sindicais.

Há outro grupo de países, entre os quais podemos certamente incluir Chile, Argentina<sup>3</sup> e Colômbia, no qual os sindicatos se incluem na vida política através de uma incorporação à estrutura de governo do sistema, que, mesmo reconhecendo articulações partidárias, construiu espaços de autonomia na negociação corporativa com o poder. Em todos esses países, os sindicatos armaram um importante aparato sindical que se sustenta a

---

<sup>3</sup> No caso Argentino, o sindicalismo docente articula-se com a estrutura de poder de modo diverso do restante do sindicalismo nacional. Enquanto no primeiro predomina a representação dos partidos de esquerda da oposição, os segundos articularam-se claramente com o peronismo governante. Ver Krawczyk, Nora (1993) *"La utopía de la participación: La posición de los movimientos docentes en la formación de la política educativa*

partir da participação em um sistema previdenciário que aporta recursos econômicos de um lado e capacidade clientelista do outro. Ainda que existam articulações entre os sindicatos de professores e os partidos políticos nesses países, não são elas que definem as linhas políticas do sindicato, nem tampouco intervêm na seleção dos dirigentes. São sindicatos onde as estratégias estão mais voltadas para manter seu vínculo de representatividade com a base que para conservar suas articulações com os partidos políticos.

Há um terceiro grupo de países, no qual podemos incluir Brasil e Guatemala, no qual os sindicatos de professores surgiram fora da tutela do Estado ou dos partidos de governo e se constituíram a partir de uma posição de oposição, associados à reivindicação das bases e articulados com formações políticas de oposição. Tratam-se de sindicatos classistas não intergradados à estrutura de poder que reivindicam uma tradição de permanente confrontação com o poder instituído. No Brasil, ao contrário do caso salvadorenho, ainda que haja uma clara relação entre os sindicatos de professores e o Partido dos Trabalhadores (PT), esta relação não é orgânica.

Todos estes modos de integração foram atravessados pelas situações de conflito que são próprias dos processos de reconfiguração das alianças de poder e mudanças nos padrões de distribuição da riqueza. No caso

---

*en la Argentina"*. Universidade Estadual de Campinas. Tese de Doutorado.

específico do sindicalismo docente, o conflito se desenvolveu basicamente em torno dos salários dos professores e de melhores condições de trabalho para eles. Trata-se, então, de uma integração conflituosa (Nuñez, 1990) que, apesar disto, permitiu o funcionamento do sistema e o desenvolvimento de um jogo que possibilitou a cooperação.

O conflito se transforma, assim, em um mecanismo que mede as relações de força, habilita a negociação e atualiza permanentemente o compromisso das partes. Cada negociação permite ao sindicato renovar suas credenciais de mediador e negociador das demandas da base, e propicia aos governos instâncias de construção de consensos políticos. O sistema atua através da permanente renovação das expectativas de melhora futura e deste modo atualiza sua funcionalidade para o processamento das demandas.

À medida que o Estado fortaleceu sua intervenção na economia através de um planejamento destinado a melhorar a racionalidade econômica e de um poderoso desenvolvimento do setor público em áreas estratégicas da produção e dos serviços (Filmus, D., 1996), e que se firmou uma sociedade salarial que transformava esta relação em pilar de sustentação do conjunto do sistema, os atores e sujeitos mudavam suas identidades de acordo com os lugares ocupados nesta relação. Em conseqüência, os movimentos de professores converteram-se

em sindicatos, e seus membros abandonaram paulatinamente sua identificação com o funcionalismo estatal para integrar-se à massa de assalariados, que se confrontava com a classe patronal através de suas organizações, para atualização de seus interesses e obtenção de melhoras na repartição dos recursos. Nesta translação de identidades, houve mediação de um esforço explícito das organizações de professores (Cardeli, 1999) que requeriam esta mudança para assemelhar suas práticas às do conjunto do movimento sindical.

Os sindicatos abandonam a etapa de constituição de sua base social através de suas lutas pela normatização da atividade docente e pelo estabelecimento das regras de funcionamento e controle do campo (Estatutos Docentes) e avançam em lutas reivindicatórias que deslocam o foco de sua atenção da regulamentação para a disputa por recursos e condições de desempenho. Ambos os processos estão atravessados pelo conflito. Em um caso é o conflito de institucionalização do neocorporativismo, no outro é a instauração de uma dinâmica que permite o desenvolvimento do jogo da cooperação.

Paralelamente, produziu-se a instauração de uma clara divisão técnica do trabalho escolar baseada na relação entre objetivos e meios, com forte dependência da tecnologia. Através de administradores e equipes técnicas, pautaram-se as habilidades docentes requeridas e racionalizou-se o trabalho por meio da formação dos professores e da

produção de materiais. O compromisso vocacional tornou-se compromisso técnico (Birgin, A., 1999)

Regulamentou-se a atividade docente restringindo-se a participação aos que ensinavam dentro do conceito e do planejamento do sistema educativo, ao mesmo tempo que se consolidou o sistema de controle burocrático das escolas. O docente normalista, que tinha um lugar determinado na construção dos valores do público, passou a ser concebido como um operador que só devia enunciar a palavra prevista normativamente. (Davini C., 1995; Birgin A., 1999).

A aplicação do paradigma taylorista, que separa os que pensam dos que executam, propôs um lugar para o professor semelhante ao de um operador qualificado. Este fato se produziu no contexto da consolidação da sociedade salarial, que transformou o trabalho assalariado no meio de inscrição dos indivíduos na rede de intercâmbios sociais e no mecanismo destinado a garantir a reprodução do sistema (Castel, R., 1997; Gorz, A., 1998), juntamente com a organização neocorporativa da representação e da constituição de um ambiente cultural que fazia uma exaltação romântica do proletariado como classe portadora do potencial de emancipação prometido pela modernidade.

Na convergência de todos esses elementos – aos quais se agregam e nos quais se confundem as ideações românticas, as ideologias emancipatórias, as exigências de

organização técnica do trabalho em uma etapa específica do desenvolvimento da produção capitalista, a organização neocorporativa da dominação e as exigências específicas que propunham a democratização dos sistemas educativos –, gerou-se um lugar para o professor mais próximo de um operário qualificado que de um profissional detentor de um conhecimento próprio para direcionar a tarefa e definir seus sentidos.

Um sinal muito claro deste processo é a assimilação das organizações sindicais docentes pelo conjunto dos sindicatos operário, através de sua integração às federações sindicais nacionais e internacionais que servem de eixo para o conjunto dos trabalhadores.

Incorporadas a esta trama social, as organizações sindicais docentes assumiram uma atitude preventiva (Torres, C. A., 1999) na defesa de salários e condições de trabalho para sua base, e na consolidação dos espaços conquistados na mesa de negociação. A dinâmica que orientava esta atividade era a da confrontação com o Estado, que, por seu lado, encontrava nesta metodologia um sistema eficaz para distribuir os recursos públicos em relação às forças relativas que exibiam os diversos atores na arena de confrontação.

Esta dinâmica para distribuição dos recursos, que foi exacerbada e aprofundada pelo fenômeno inflacionário, marcou profundamente as estratégias dos atores e definiu as lógicas que ordenaram o campo das

forças sociais. A tendência foi a homogeneização das metodologias de disputa e das matérias, conteúdos ou objetivos da mesma. A confrontação reivindicatória de salários e condições de trabalho foi a linha de continuidade na ação dos sindicatos de professores da região.

Esta nova identidade de trabalhador da educação foi construída, não sem conflitos, tanto no campo do reconhecimento individual dos professores, como no das organizações sindicais. É assim que, em meio às restrições ao mercado de trabalho impostas pela adoção de um novo modelo de desenvolvimento na região, as recentes pesquisas<sup>4</sup> constataam que os professores continuam encontrando na vocação o fundamento de sua escolha de trabalho. Sob o guarda-chuva vocacional abriga-se, certamente, uma extensa gama de motivações – poucas das quais associadas a um interesse profissional – e a identificação de uma ampla gama de habilidades e aptidões pessoais que, ainda que tenham pouca relação com a especificidade de um conhecimento profissional, denotam a permanência do desejo de engajar-se em uma atividade marcada, não pelo imperativo da necessidade econômica, mas por uma missão social, para cumprimento da qual se estava especialmente dotado.

---

<sup>4</sup> Fazemos referência ao projeto *Docentes Latino-americanos, carreiras e incentivos*. Rede de Centros. BID. que compara a situação dos professores em seis países da América Latina – Argentina, Venezuela, Peru, Uruguai, Chile e Guatemala. A vocação foi, em todos os casos nacionais, a principal motivação para escolha da carreira.

Esta tensão entre a luta reivindicatória e a recuperação de um corpo de conhecimentos, saberes e crenças que conote a identidade dos professores e construa novos sentidos e orientações para suas práticas, esteve presente nas histórias de professores relatadas por seus representantes sindicais nas entrevistas realizadas pelos coordenadores do projeto. Nesse processo de reconstituição de um sentido que estruture sua ação, os sindicatos apelam para diferentes discursos para fundamentar suas propostas e práticas. Neste amplo espectro retórico há interpelações classistas, impugnações gerais ao modelo de desenvolvimento, demanda pela recuperação da função docente do Estado, reclamos pela situação dos excluídos, exigência de um reconhecimento profissional e também a recuperação das propostas que reivindicam a lógica do mercado para organizar o sistema educativo. Entre ambos extremos encontramos discursos híbridos que se constroem a partir de uma permanente transação com as situações de fato que os sindicatos têm de enfrentar.

Talvez a mais séria tentativa de reconstituição do movimento dos professores a partir de um discurso fundado em um conhecimento sistemático do sistema educativo e da recuperação do protagonismo na construção de alternativas para a educação tenha sido, em seu momento, no início da década de 1980, o Movimento Pedagógico Colombiano, liderado pela FECODE.

A experiência combinou uma dinâmica participativa baseada na recuperação da palavra e da experiência do docente na produção de conhecimentos e sua difusão através de uma produção editorial, com a construção de espaços de diálogo entre o sindicato, os professores e as autoridades. Através desta combinação, logrou-se recuperar, em um breve lapso de tempo, uma mística docente não exclusivamente atrelada ao incentivo salarial, mas também à estima profissional e ao valor intelectual de seu trabalho. Este é um aspecto pouco trabalhado, mas de enorme importância no momento de pensarem-se políticas para o setor docente.

O movimento ampliou também as alianças sindicais, incluindo de um modo preferencial a presença de acadêmicos que contribuíram com seus conhecimentos e sua experiência para a formação de um centro de pesquisas, a produção de materiais editoriais<sup>5</sup> e a organização de um congresso pedagógico no qual tentaram construir orientações para as escolas colombianas.

No marco do Estado Social *sui generis* que se instalou na América Latina a partir dos anos 40, e da posterior hegemonia das teorias de capital humano que acompanharam o crescimento econômico dos anos 60 incentivando o desenvolvimento dos sistemas educativos nacionais, a região assistiu a um crescimento do número de matrículas e à conseqüente incorporação de novos setores

sociais ao benefício da educação. Como já foi dito muitas vezes, a crescente democratização das matrículas não foi acompanhada por um esforço financeiro adicional que aportasse os recursos exigidos por um sistema que se tornava cada vez mais complexo com a incorporação de grupos culturalmente heterogêneos.

A incorporação de novos setores sociais à educação em um contexto de restrição de recursos teve profundas conseqüências no desenvolvimento posterior dos sistemas educativos, com efeitos diretos sobre as condições de trabalho e as remunerações dos professores. Inicia-se aí um processo de reconfiguração dos sistemas educativos caracterizada pela des-hierarquização de sua tarefa pedagógica (Braslavsky, C. e Tiramonti, G. 1990), a permanente perda de qualidade e sua progressiva dificuldade em agregar valor às conformações culturais de origem das populações por eles atendidas.

Como conseqüência, a partir dos anos 60 produz-se uma permanente deterioração dos salários dos professores em toda a região, ficando estes salários algumas vezes abaixo dos salários mínimos. Os sindicatos dos professores, ante a impossibilidade de obter melhorias salariais para seus representados, negociaram benefícios adicionais mediante a instauração de regimes especiais de licença, estabilidade no cargo, etc. (Ibarrola, M., 1994; Tenti Fanfani, E., 1998; Birgin, A., 1999; Kysilevsky, M., 1998).

---

<sup>5</sup> Nesse momento iniciou-se a publicação da revista *Educación y Cultura*, que não foi interrompida até o presente.

Quadro N°3: Evolução dos salários reais dos professores do nível primário de ensino do setor público nos decênios 1980 e 1990 (índice 1980= 100)

PAÍSES	1980	1982	1985	1988	1990
Argentina	100	69	95	59	45 (1992)
Chile	100	113	105	70 (1990)	120 (1993)
Colômbia	100	103	102	102 (1987)	-
Costa Rica	100	74	72	75	96 (1990)
El Salvador	100	78	62	43	32 (1992)
Guatemala	100	90	70	54 (1987)	-
México	100 (1981)	82	58	22	40 (1993)
Venezuela	100	-	-	70	-

Fonte: Incidência do ajuste estrutural no emprego e na formação do pessoal docente, OIT, Programa de Atividades Setoriais, Genebra, 1996.

Esta situação de progressiva deterioração dos sistemas educativos foi agravada e aprofundada pela confluência das políticas dos governos militares, centradas no disciplinamento autoritário de professores e alunos e em uma perseguição ideológica que privou o sistema de valiosos recursos humanos, com a crise do modelo de desenvolvimento, cuja reconversão deu lugar a uma política de ajuste com efeitos negativos sobre a distribuição social da riqueza.

Como conseqüência de tudo que foi exposto, os sistemas educativos, já segmentados e desiguais, sofreram um processo de reestruturação caracterizado pela privatização da excelência ou da qualidade educativa e a conseguinte perda de um espaço de socialização comum para os diferentes setores da sociedade. Esta privatização resulta de um movimento duplo: por um lado, os grupos

sociais mais favorecidos da sociedade abandonam a escola pública como espaço educativo para seus filhos; por outro, imprimem às escolas que estes freqüentam um desvio particularista em seus padrões socializadores e nos códigos de valores sobre os quais estes se constroem.

Quanto à reestruturação do setor docente, apesar de não termos pesquisas de base que nos dêem dados sobre o conjunto dos países da região, a informação colhida através de entrevistas com pesquisadores, sindicalistas, funcionários docentes e de algumas pesquisas nacionais sobre a condição sócio-cultural dos atuais professores permite concluir que, nos últimos anos, os professores deixaram de ser recrutados nos setores médios da sociedade, passando a vir dos setores baixos, muitas vezes tendo feito seus cursos secundários nos

segmentos mais desprestigiados dos sistemas públicos de educação.<sup>6</sup>

As pesquisas revelam também que, junto com a transformação, os salários dos professores deixaram de ser uma contribuição complementar à renda familiar para, em muitos casos, tornar-se uma contribuição decisiva para o sustento da família. Registram-se, por sua vez, transformações na estrutura das motivações de quem se incorpora a esta atividade. Ainda que a vocação ou os dotes pessoais para atender a, e trabalhar com crianças e jovens continue sendo a variável que melhor indica a opção pelo magistério, a busca de uma alternativa de trabalho adquiriu uma importância que antes desconhecia. Cada vez mais, a opção pelo magistério parece fazer parte de uma estratégia dos setores médios e baixos para defender-se das tendências à expulsão e à precarização do mercado de trabalho (Birgin, A., 1999).

A análise desses dois processos de reestruturação não é muito freqüente. No entanto, ambos são de grande importância para as reflexões sobre as estratégias hoje desenvolvidas pelos sindicatos de professores.

## **A REESTRUTURAÇÃO DA ORDEM SOCIAL VERIFICADA NOS ANOS 90 E SUA EXPRESSÃO NAS REFORMAS EDUCATIVAS.**

Nos últimos anos, a região passou por um processo de reestruturação que representou mudanças muito profundas em suas economias e na organização sociopolítica de suas sociedades. Em termos muito genéricos, podemos assinalar que o campo de ação dos diferentes atores tem um novo desenho e que há novas regras de jogo que distribuem de forma distinta os recursos e as relações de força. Paralelamente, o conjunto dos países envidou um esforço para implantar reformas educativas que permitam a seus sistemas escolares articular-se mais funcionalmente no cenário da globalização. Ainda que estas alterações na educação apresentem características particulares em cada país, há a uma agenda comum de questões e metodologias orientando as ações políticas do setor. Faremos a seguir referências às mudanças – gerais e educativas – desta última década, dando particular atenção àqueles aspectos que, em nossa opinião, são de interesse para compreensão dos temas de que tratamos aqui.

Em nosso entender, os elementos centrais que definem um campo de ação diferente para os sindicatos de professores são os seguintes:

1. na nova ordem social, o Estado não é mais o principal agente estruturador do campo e, por conseguinte, não é a lógica da política que

---

<sup>6</sup> Nos seis países da amostra, os resultados da pesquisa coordenada pelo BID, e já mencionada aqui, estão coerentes com esta afirmativa.

hoje prevalece na destinação dos recursos. As reformas do Estado feitas na maioria dos países da região tiveram por objetivo despolitizar a economia e pôr fim à etapa do “primado da política” (Lechner, N., 1998) que caracterizou o Estado Social. Nesta nova etapa, há uma exigência de harmonização funcional da ordem social com as necessidades da economia, o que obriga a política a adaptar seus critérios aos do mercado, o que se transformou em um limite muito duro para definição da destinação dos recursos públicos. A nova situação deixa margens muito estreitas para atuação do Estado, que em geral atua sobre os resultados de um mercado no qual consegue intervir para moderar.

Em linhas gerais, os Estados Nacionais, ocupados durante todo o período anterior em mediar o conflito interno gerado em torno da distribuição dos recursos, deslocou seus esforços passando a dedicar-se a construir condições de competitividade para incorporação do país no circuito mundial de intercâmbios de bens e serviços (Tiramonti, G., 1996). Nesta nova situação é o mercado que assume e legitima a definição do conflito pelos recursos. Quem tem representação política ou setorial para participar da disputa social pelos recursos vê-se ante a necessidade de ajustar suas estratégias a esta lógica dúplice – política e de mercado – para sustentar suas posições no campo.

A este processo de despolitização da ordem social, soma-se o surgimento de novos

agentes na prestação dos serviços educacionais e de novas formas de gestão que modificam as fronteiras entre as esferas pública e privada. Multiplicam-se, assim, o interlocutores e heterogeneizam-se os parâmetros normativos que regulam a prática pedagógica. Desaparece o espaço centrado no Estado, sobre o qual se podia fazer pressão porque tinha capacidade de modificar, com sua ação política, a distribuição dos recursos públicos.

2. O campo das decisões está segmentado, e são distintos os atores e os temas negociados em cada um dos segmentos. A globalização e os processos de descentralização geraram uma fragmentação dos espaços de negociação política.

A globalização outorgou ao âmbito internacional uma relevância que antes não tinha. Os organismos internacionais adquiriram maior capacidade de influir sobre as políticas nacionais através de múltiplos mecanismos, tanto financeiros, como técnicos. Os primeiros tratam de empréstimos vinculados a determinadas linhas de ação, ou financiamento de pesquisas, ou experiências. Os segundos tratam de assessorias, da capacidade de elaborar propostas, de articular, convocar recursos humanos dos diferentes países e transferir suas experiências e conhecimentos de um lugar para outro.

O tipo mais comum de reforma educativa nas décadas de 1980 e 1990 foi a

descentralização da administração, da gestão e, em alguns casos, do financiamento do sistema.

A descentralização assume características diversas nos diferentes países, sendo também distintos os sentidos que a sociedade constrói ao redor dela, os contextos em que se realizou e os objetivos que a orientaram (Carnoy, M. Moura Castro, C., 1998).

No Chile, a educação foi municipalizada no contexto da modernização autoritária do governo Pinochet, e seus objetivos foram a redução do gasto e a despolitização do nível central através da concentração das disputas pelos recursos no âmbito local. No Brasil a situação é bastante heterogênea. O sistema era tradicionalmente descentralizado e apenas alguns estados municipalizaram a educação (Minas Gerais). Trata-se de um país com uma tradição muito forte de organizações de base que desenvolvem suas atividades no nível local e que, por conseguinte, vêm na municipalização uma possibilidade de democratizar os processos decisórios.

Em outros casos, os Estados da região sofrem uma crise de gestão que os levou a optar por minimizar sua intervenção no sistema e delegar a responsabilidade pela educação a organizações comunitárias ou à iniciativa privada. Assistimos a uma heterogeneização e diversificação dos agentes educativos, o que reforça as tendências à fragmentação e desigualdade social, dispersa os espaços de negociação das condições de trabalho e torna

mais complexa a tarefa de regulamentação do sistema.

A fragmentação da esfera pública gera novas condições para o processamento do conflito: ao multiplicar os espaços para ação, obriga a construir em cada um deles alianças com atores diferentes. Além disto, permite excluir alguns agentes da disputa em torno de determinados temas e estabelece uma hierarquia entre as esferas, condicionando as margens de negociação e acordos realizados nas instâncias inferiores.

3. Os dois elementos anteriormente assinalados – perda da centralidade da ação política e fragmentação dos âmbitos de disputa pelos recursos – foram acompanhados por um decréscimo geral na ação política e em suas possibilidades de modificar as condições de vida da população que afeta a legitimidade das organizações que se sustentam socialmente por sua capacidade de jogar o jogo da política como porta-vozes dos interesses de seus representados. O desprestígio geral destas organizações afeta o sindicalismo docente (ainda que de modo diferenciado) e questiona a eficácia de suas estratégias de confronto.

Na produção atual dos cientistas sociais é comum encontrar numerosos trabalhos que tratam da “crise da política”, da “crise dos sistemas de representação”, da “insatisfação com a qualidade da democracia”, da “crise de governabilidade”, etc., que tratam desta situação em que a política parece não

conseguir retomar o controle da ordem social. Para Lechner (1997) esta problemática resulta de uma falta de adequação da política e do Estado às mudanças estruturais de nossas sociedades. Tratar-se-ia de um “atraso” da política em relação às dinâmicas das transformações sociais. “Cada vez mais, a política perde sua capacidade de controle dos processos de modernização, e a lógica do sistema torna-se autônoma, passando a ser um fim em si mesma”. (Lechner, N., 1999)

4. Modificam-se os modelos de organização e cooperação social. Afastam-se os modelos hierárquicos baseados no controle alheio em prol de um modelo de auto-regulação. Nas palavras de Gorz (1998) “O paradigma da organização é substituído pelo da rede de fluxos interligados, coordenados em seus nódulos por coletivos auto-organizados, dos quais ninguém é o centro. Em lugar de um sistema centralmente hetero-organizado (como era o modelo fordista), temos um sistema auto-organizador descentralizado, comparável a um sistema nervoso, que as redes interligadas procuram imitar”.

Trata-se de uma organização que tende à auto-regulação e que deposita na internalização normativa dos indivíduos a possibilidade de uma ação funcional (Rose, N., 1997). A responsabilidade pelo futuro também foi transferida aos próprios indivíduos através da substituição da proteção social pelo seguro privado (Rosanvallon, P., 1995, Gorz, A., 1998) e, no campo do trabalho, está-se abandonando o modelo fordista baseado na

organização hierárquica e no controle externo, por um sistema horizontal de cooperação e concorrência no qual tende a desaparecer o controle hierárquico, substituído por núcleos auto-organizados.

No campo educativo, a descentralização foi acompanhada de um processo de redefinição das funções dos Estados Nacionais. Estes redesenharam totalmente os dispositivos de controle do sistema. Abandonaram o tradicional modelo burocrático e hierárquico em favor da implantação de sistemas externos de avaliação de resultados e monitoração dos projetos que constroem vias diretas de intervenção nas escolas. A adoção de sistemas competitivos para destinação de recursos constitui, por sua vez, modos indiretos de regulação do trabalho das instituições.

Tais dispositivos regulatórios inscrevem-se nos novos modelos de gestão que tendem a prescindir das organizações intermediárias e, sobretudo, a intervir diretamente nas subjetividades, construindo representações de sucesso mais associadas à concorrência de mercado que à reivindicação política.

Por outro lado, esses modelos de gestão se assentam em um sistema de valores que, não só é estranho à tradicional conformação valorativa dos corpos docentes, como se coaduna com as aspirações de estabilidade e segurança no cargo e, por conseguinte, parecem ameaçadoras para um setor que se

incorpora ao magistério com a finalidade de proteger-se das regras do mercado.

Em muitas ocasiões, as reformas envolveram processos de modernização dos aparatos burocráticos do Estado orientados pelos princípios de eficácia e eficiência no uso dos recursos públicos. A exigência de eficiência implica uma nova relação entre governo e conhecimento, no sentido de incorporação de um saber positivo dos setores sobre os quais se pretende atuar, e a incorporação de novas técnicas para diagnóstico, medição do impacto e coleta de informações, etc.

Há uma exigência de transformação dos organismos de governo em organizações passíveis de auditoria e de produção de uma rede de transparência em relação à conduta das organizações (Rose, N., 1997) que exige o domínio de um conhecimento especializado que não é muito freqüente nas administrações dos Estados de nossa região. Esta dificuldade foi sanada através da contratação de um corpo de funcionários com qualificação muito superior à do funcionário burocrático médio que permitiu incluir novos discursos, melhorar a capacidade de elaboração de propostas e a eficiência na operacionalização das políticas.

O reverso da medalha foi a constituição de um grupo com tendências vanguardistas, pouco propenso à inclusão de outras perspectivas e com dificuldade em aceitar os ritmos das consultas aos distintos atores e em sustentar um processo de transformação baseado em

um aprendizado conjunto das novas regras que estruturam o campo.

5. O movimento em direção ao mercado tornou-se um processo de desincorporação de atores socioeconômicos, afetando os mecanismos de integração social (Torre J. C., 1998). O dismantelamento do papel garantidor do Estado liberou recursos de poder que foram distribuídos de forma desigual, o que aumentou as diferenças de riqueza e de influência pré-existentes. Isto gerou uma elite com alta capacidade de negociar seus interesses e converter as novas regras do jogo na expressão institucional de determinadas relações de força que lhes são favoráveis. Em conseqüência do processo de concentração de riqueza, os setores mais favorecidos estão construindo circuitos privados para prover seus serviços de educação, saúde e seguridade de forma independente dos serviços que atendem ao conjunto da população. Lasch Ch. (1996) fala de rebelião das elites ao referir-se a este fenômeno de sua desresponsabilização pela sorte do conjunto da população.

Paralelamente, e como a outra face do mesmo fenômeno, aprofundou-se a tendência, que sempre houve na América Latina, de gerar um grupo de excluídos sociais que fica fora da trama social e que em muitas ocasiões têm na escola estatal a única oportunidade de incorporação à vida comunitária. Entre estes setores marginalizados e as elites parece aprofundar-se uma brecha que fragmenta a sociedade, dificulta a constituição de um

imaginário compartilhado, gera uma sociedade marcada por descontinuidades culturais e põe em sério risco a possibilidade de concretizar o princípio de representatividade democrática. Para o campo estritamente educativo, produz condições sociais e culturais tão díspares para a ação pedagógica que dificilmente esta terá condições de suavizar, ainda que não neutralizar, estas diferenças (Tedesco, J.C., 1998).

A implantação de programas de compensação ao estilo das 900 escolas do Chile e do Plan Social da Argentina não logrou neutralizar as extremas desigualdades de que os sistemas educativos devem dar conta. Em geral, as estratégias de compensação estão baseadas no pressuposto da continuidade cultural entre os distintos grupos, da qual uns se apresentam como deficitários em relação aos outros e, por conseguinte, a ação social se orienta a compensá-los com mais daquilo que tiveram ou que têm menos. Não cabe ou, pelo menos por hora, não foi incorporada a idéia de que as desigualdades profundas no acesso aos bens econômicos e culturais gera diferenças culturais que só podem ser atendidas através de estratégias pedagógicas que considerem tais diferenças.

À fragmentação que resulta da extensão da lógica de mercado agrega-se a aceleração do processo de diferenciação e o crescimento da complexidade da estrutura social gerada pelo aprofundamento da modernização. Nas palavras de Lechner, N. (1997) "As classes sociais fundamentais, que no passado

aglutinavam e estruturavam a população em grandes identidades coletivas, diferenciam-se em múltiplos grupos sociais com subculturas específicas."

A fragmentação não se dá apenas no campo do material, mas também nas representações simbólicas que serviam de ancoragem às identidades coletivas. A diferenciação cultural multiplica e torna mais complexas as demandas por educação, gerando círculos diferenciados para seu atendimento que, por sua vez, produzem subsistemas adaptados funcionalmente às demandas e aspirações dos distintos setores (Casanova, R., 1996). A fragmentação social, a exclusão, a extrema desigualdade e a diferenciação de interesses e aspirações são as características do ambiente social em que deverão evoluir os sistemas educativos nos próximos anos e, claro, uma condição que deverá ser considerada, tanto para o desenho das políticas para o setor, como para a construção de propostas de formação para os diferentes agentes.

A ameaça de exclusão condiciona fortemente as demandas da população e, com isto, as estratégias e os discursos das organizações que pretendem representá-las. Sobretudo, o risco da exclusão não parece ser neutralizado pela ação sindical, o que gera uma perda de sentido para estas organizações e uma crise em suas estratégias de articulação, tanto com sua base, como com o Estado e o conjunto dos atores sociais. Como já assinalamos anteriormente, o setor social em que

atualmente se recrutam todos os professores e que constitui a base de representação do sindicalismo docente está fortemente ameaçado pelos riscos de exclusão e de desemprego. Neste contexto, surgem novas motivações para a opção pelo magistério que estão associadas à necessidade de evitar um destino de trabalho no mercado informal.

Na década de 1990, o magistério passou a ser uma atividade relativamente protegida das tendências excludentes do mercado. A expansão permanente dos sistemas educativos da região faz que constituam um mercado de trabalho em contínuo crescimento e, apesar de existirem propostas e experiências de substituição da formação presencial por sistemas baseados na tecnologia de informática que diminuem fortemente o número de professores e alteram completamente as condições de formação e de prática profissional, esta possibilidade parece ainda distante no contexto latino-americano, fortemente carente de instituições que neutralizem as tendências à desintegração que têm uma presença aguda nos países com baixa densidade organizativa de sua sociedade civil e com problemas estruturais de marginalidade social e incorporação da população a códigos comuns de comunicação.

A opção pela expansão do sistema educativo que fez a região foi acompanhada de uma série de outros processos que constrói para este fato um sentido mais associado às exigências de governabilidade da sociedade

que à construção de espaços aptos para a difusão, a recriação e o processamento do conhecimento e da cultura deste início de século.

De um lado, a expansão foi acompanhada de uma ininterrupta queda dos salários dos professores. De outro, as exigências de formação dos professores foram se flexibilizando e, em geral, amoldaram-se às possibilidades do setor sócio-cultural em que atualmente são recrutados os professores. Ainda que, em muitos casos, a formação exija cursos de nível terciário (superior), as exigências para admissão e promoção são mais frouxas que em outras carreiras. A deterioração das condições sociais, por seu lado, ampliou as funções assistenciais da escola, funções estas que não exigem conhecimentos sistematizados e codificados, mas uma espontânea predisposição solidária dos professores.

A conjunção destes elementos nos permite afirmar que o mercado de trabalho docente está começando a absorver uma população caracterizada como vulnerável porque tem poucas opções de outra incorporação ao mercado de trabalho.

Dada esta situação, pode-se também afirmar que os sindicatos docentes estão divididos por exigências contraditórias. Algumas pressionam por mudança em suas estratégias para que estas se adaptem às exigências de uma ordem social que organiza a cooperação com base na auto-regulação e na autonomia.

Por outro lado, representa uma população vulnerável e fortemente castigada pelos ajustes fiscais que encontra nas tendências de desregulamentação uma ameaça a sua condição de trabalhadores protegidos.

Em muito poucos casos as reformas incluíram melhoras nas condições de trabalho e nos salários dos professores. A tendência para restrição do gasto público que caracteriza boa parte das reformas teve como resultado a postergação da elaboração de políticas que dêem aos sistemas educativos pessoal docente com maior qualificação, e incentivos para sua carreira. Este fato introduz uma forte contradição nas propostas de reforma que exigem dos professores um trabalho profissional e fazem forte interpelação à dimensão intelectual de sua atividade, já que propõem normas que tendem à precarização do trabalho (que traz sempre efeitos desqualificadores) e mantêm salários somente compatíveis com as atividades de qualificação mais baixa.

Por sua vez, a crise econômica da região gerou dificuldades para os Estados cumprirem com os compromissos de pagamento regular dos salários dos empregados públicos, entre os quais estão os professores, gerando condições que não favorecem o reposicionamento dos sindicatos e o desenvolvimento de estratégias outras que não a confrontação.

## **OS NÓDULOS DOS CONFLITOS**

Há entre os quadros sindicais um consenso generalizado a respeito da necessidade de uma reforma nos Sistemas Nacionais e já foram conseguidos acordos sobre as linhas gerais de tal reforma. Os desacordos parecem estar relacionados, não com a reforma em si, mas com o modelo organizacional subjacente, que propõe um sistema de cooperação no qual o sindicalismo não vê o seu lugar. Passemos em revista os pontos mais fortes de dissensão e tentemos interpretar qual o sentido deste desacordo.

1. Quase sem exceção, os sindicatos discordam dos processos de descentralização e opõem-se a toda política que tenda para a privatização dos serviços. A oposição à descentralização baseia-se na dispersão dos cenários de negociação e na fragmentação da esfera pública a que já nos referimos.

Um sistema descentralizado obriga o sindicalismo a redistribuir o poder no interior de sua organização, já que os sindicatos locais passam a ser os protagonistas dos processos de negociação e, portanto, os principais referentes de suas bases e dos quadros do governo. O perfil das funções das confederações também deve mudar, favorecendo-se o desenho de linhas de ação que neutralizem as tendências centrífugas internas e habilitem um espaço próprio na esfera pública.

O modelo tradicional da pirâmide de sindicatos, que contribui para o fortalecimento de um centro que, por sua vez, confronta-se com outro centro que é o Estado tende a desaparecer. Um sistema descentralizado multiplica, pelo menos potencialmente, o conjunto dos atores que intervêm, mas, sobretudo, gera mudanças na distribuição de poder dentro dos sindicatos e obriga a um processo de redistribuição dos recursos. Quando a lógica que impera é a da confrontação, na qual as partes medem permanentemente suas forças em termos dos recursos que são capazes de mobilizar, esta redistribuição interna debilita a ação sindical.

Em geral, as descentralizações dispersaram o esforço financeiro e, em uma segunda etapa, tornaram a centralizar no Estado Nacional o desenho e o posterior controle dos processos de reforma educativa, e dotaram suas burocracias centrais de recursos humanos de alta capacidade técnica. Muito poucos foram os sindicatos que souberam acompanhar este processo através da incorporação de pessoal tecnicamente qualificado e do desenvolvimento de ações que favorecessem a produção e o desenho de propostas que os qualificassem como os interlocutores dos quadros governantes.

A oposição às tendências privatizadoras do sistema inscreve-se nesta mesma ordem de razões, ainda que neste caso haja outros elementos, como a ideologia primordial dos sindicatos baseada na defesa do caráter público da educação (Casanova, 1998) e na

condição do professor como portador de uma racionalidade universal superadora dos interesses particulares que só pode ser sustentada a partir de seu caráter de funcionário público. Além disto, tem um componente reivindicatório do valor social da tarefa de ensinar.

Por outro lado, é importante assinalar que os professores pertencem a um grupo social cujas oportunidades dependem da prestação pública do serviço. Finalmente, o caráter público da educação lhes permite incluir-se dentro do grupo de funcionários do Estado e reclamar para si os benefícios desta condição – ainda que em alguns países, como El Salvador e Colômbia, isto os prive do direito de negociação coletiva.

2. Há desacordos que só se explicam na lógica da disputa pelo controle e da regulação de um grupo clientelista. Os sistemas de avaliação nacional podem ser considerados dispositivos de controle sobre os agentes e as instituições que, prescindindo da mediação do sindicato, têm potencial para estabelecer prêmios e castigos e construir diferenças que, por sua vez, quebram a homogeneidade de sua base social, gerando situações heterogêneas que nem sempre podem ser agregadas e representadas pelo sindicato. Um exemplo disto são as propostas de diferenciação do corpo docente segundo os méritos – não só o tempo de serviço. Isto importa concorrência no interior dos grupos docentes e demandas diferenciadas que

dificultam a representação agregada de interesses.

3. Há outro grupo de impugnações que se explica pela defesa de um espaço corporativo na definição das políticas. Trata-se da quase unânime (sendo a República Dominicana a única exceção) queixa de que não houve consulta nas reformas. Esta queixa está presente mesmo nos casos de auto-exclusão, ou de presença parcial na negociação. O que o sindicato reclama é um direito à participação no processo decisório que havia adquirido com a constituição do sistema neocorporativo ora em processo de desintegração.

4. A resistência em avaliar as mudanças no corpo normativo que regula a atividade docente fundamenta-se na lógica da resistência à consolidação legal de uma relação de forças que é adversa à base social do sindicato e através da qual revertem-se muitas das condições obtidas, precisamente através da mediação sindical, no período anterior. Nesta linha inscrevem-se os enfrentamentos surgidos como consequência das propostas governamentais de modificação dos estatutos dos professores e dos regimes de aposentadoria. Tratam-se, em muitos casos, de direitos adquiridos em troca da degradação dos salários sem que haja ofertas de recuperação salarial. Nos casos em que os sindicatos concordaram com as reformas houve melhora nos salários (República Dominicana, México), aumentos nos orçamentos educativos e, inclusive,

recuperação de direitos suprimidos em períodos anteriores.<sup>7</sup>

## **AS ESTRATÉGIAS**

No contexto descrito acima, os sindicatos tentam construir estratégias que lhes permitam recuperar os espaços perdidos. Nesta construção há uma série de elementos que provém das culturas políticas dos diferentes países, da forma como os sindicatos se articularam na cena política e em sua cultura, e do desempenho educativo desses países, etc.

Em países com uma tradição de educação pública, com um sindicalismo que recupera a tradição ideológica liberal positivista, onde a educação goza de uma valorização social que é compartilhada pelo conjunto da população e onde os sindicatos mantêm laços claros de articulação com suas bases sociais, eles, os sindicatos, vêm tornando mais complexas suas estratégias para mobilizar recursos sociais em benefício de sua causa. Aqui incluem-se as ações destinadas a ampliar o espectro de alianças e as temáticas que entram na agenda de questões a serem discutidas, incorporando todas aquelas que afetam a tarefa escolar e, direta ou indiretamente, as condições de desempenho dos professores (e, óbvio, a constituição do poder sindical).

---

<sup>7</sup> É o caso do Chile, que restituiu a estabilidade aos professores.

Na década de 1950, as alianças visavam gerar laços com o movimento operário. Vêm daí as incorporações do sindicalismo dos professores às confederações operárias nacionais e às organizações internacionais. Atualmente, alguns dos sindicatos desenvolvem estratégias que visam ampliar o espectro de alianças de modo a incluir os professores dos diversos níveis de ensino, os intelectuais, os acadêmicos e organizações não governamentais de todo tipo. Esta diversificação das alianças está associada à necessidade de recuperar parte da legitimidade perdida pela desvalorização social sofrida pela atividade docente e pelo insucesso de suas tradicionais estratégias de luta.

Na raiz desta busca, e diante do caráter midiático da esfera pública, os sindicatos desenvolvem políticas de comunicações destinadas a acessar os meios de comunicação de massa e influenciar a opinião pública.

Uma clara manifestação desta nova estratégia foi a instalação da “tenda branca” (*carpa blanca*) pela CTERA (Confederación de los Trabajadores de la Educación en la República Argentina)<sup>N do T</sup>, que teve um impacto muito

---

<sup>N do T</sup> Em 2 de abril de 1997, frustrados pelo fraco compromisso do governo com o cumprimento de sua promessa de aumentar o orçamento da educação (de 3,7% do PIB para 6%), e cansados dos baixos salários e condições de trabalho, os professores argentinos montaram uma enorme tenda branca diante do Congresso Nacional e começaram a revezar-se em uma greve de fome ininterrupta. Deste momento até a desmontagem da tenda, em 29 de dezembro de 1999, centenas de professores de todo o país revezaram-se na greve. Subitamente, a tenda tornou-se o centro de atenção e

importante na mídia. Através dela tentou-se somar à causa docente representantes das artes, da intelectualidade, do público atuante, etc. que têm presença no cenário público e são formadores de opinião. Tentava-se, assim, reconstruir os laços de solidariedade entre os professores e a opinião pública.

Nestes casos (Chile, México, Argentina e, em seu momento, a Colômbia) a articulação com grupos de intelectuais e acadêmicos expressa-se na produção de textos, na publicação de revistas, na realização conjunta de atividades de formação para os docentes, e de pesquisa sobre temas educativos. Em algumas ocasiões, esta aliança tem contornos mais orgânicos e inclui cristalizações institucionais onde somam esforços intelectuais, sindicalistas e políticos atuantes. Novamente o movimento pedagógico da Colômbia é um exemplo inicial desta estratégia, que não conseguiu construir uma via de continuidade.<sup>8</sup>

A construção de laços com os setores intelectuais está associada à ampliação da agenda dos temas a discutir de ambos e à tentativa de elaborar propostas alternativas que desenhem um campo para cooperação do qual não fiquem ausentes os interesses do

---

um centro de educação sobre o estado da educação pública no país. Na tenda realizaram-se, também, mais de 100 concertos e outros eventos culturais e programas de rádio e TV.

<sup>8</sup> Atualmente o sindicato docente colombiano FECODE voltou a concentrar seus esforços na reivindicação de salários e condições de trabalho e colocou em segundo plano os esforços pela produção de um discurso alternativo. Há, sem dúvida, um processo de radicalização da disputa com o poder no qual confluem os processos de ajuste e a imposição de um modelo de reforma que não admite diálogo com construções alternativas.

sindicato e de sua base social. Na maioria dos países pesquisados, os sindicatos têm opinião formada e um discurso construído a respeito das avaliações do sistema, das tendências à privatização, do ajuste orçamentário, das metodologias e conteúdos da formação proporcionada aos professores.

Os sindicatos, por sua vez, incorporaram estratégias destinadas a responder aos reclamos de qualidade que acompanham os processos de reforma educativa. Nesta linha incluem-se todas as ações destinadas a proporcionar aos professores uma formação que melhore suas qualificações e lhes permitam responder às interpelações profissionalizantes. O sindicalismo argentino está desenvolvendo uma intensa atividade de formação de líderes sindicais e atende às exigências de formação que exigem as mudanças no conhecimento e nos currículos do setor. O mesmo sucede no Chile e no México.

O atendimento às exigências do mercado também implica o desenvolvimento da capacidade técnica nos sindicatos dos professores. Com relação a isto, constituíram-se departamentos de pesquisa e tende-se à incorporação, via contrato, de um quadro tecnicamente qualificado. Esta é uma estratégia incipiente, que ainda não pôde dar frutos, para fortalecimento da capacidade de negociação e construção de propostas por parte dos sindicatos.

Em todos estes países, os sindicatos combinam estas estratégias com a tradicional disputa e confrontação com o Estado, que se manifesta nas greves. Para a permanência desta prática contribuem diversos fatores que conformam as atuais políticas para o setor, além de uma metodologia de ação pouco propícia ao diálogo.

Em primeiro lugar, cabe assinalar as políticas de restrição dos orçamentos educativos, que encontram nos salários dos professores a principal variável de ajuste e que, junto com a ameaça de redução de cargos pelo fechamento de instituições e seções, constituem alternativas de tudo ou nada em setores que não têm outro espaço onde efetivar seu ingresso no sistema formal de trabalho, levando, assim, à radicalização de suas demandas.

Por sua vez, o vanguardismo na elaboração e operacionalização das políticas não contribuiu para a abertura de espaços de participação, consulta e diálogo onde se pudessem trocar informações, transferir experiências e construir alternativas que contemplassem os variados interesses e perspectivas dos atores que participam no processo educativo. Ainda que, em muitos casos, tenha havido construção de instâncias de consultas, em geral as reformas têm um vezo tecnocrático que não favorece os acordos políticos.

Por último, cabe assinalar que a cultura política da região reconhece na confrontação uma prática de longa data e que, ao contrário,

a combinação de interesses através da negociação parece mais estranha.

Nos países com pouca tradição de educação pública, com escassa diferenciação entre partidos políticos e sindicatos e com forte continuidade entre as elites de ambas as organizações, os sindicatos de professores sofrem um duplo desprestígio: o que recai sobre os partidos políticos e suas elites governantes e o que sofre o sistema público de educação. Nestes países, os sindicatos não ampliaram o espectro de estratégias de modo a incluir ações culturais ou pedagógicas que dêem aos docentes ferramentas para enfrentar as novas exigências do mercado. Possivelmente, sua fraca articulação com a base e a deterioração das condições de vida dos professores mantêm-nos atados a modelos tradicionais baseados na confrontação. As entrevistas, no entanto, revelaram a existência de diferenças e fraturas internas cuja matéria de disputa era a busca de novas metodologias para articulação, de um lado com o poder político, de outro com seus referentes sociais.

Nestes casos, a estratégia de confrontação constitui-se em um jogo no qual medem forças os quadros governantes e sindicais, e que precede uma mesa de negociação na qual estão presentes os interesses corporativos de ambos os setores e na qual dificilmente entram outros temas e perspectivas. Trata-se de uma prática que não permite a agregação de outros interesses e a inclusão de outras temáticas e que, portanto, se esgota na

reprodução degradada dos interesses corporativos. A reforma educativa e as negociações que se desenvolvem a seu redor constituem apenas estratégias de sobrevivência das elites.

Nos países açoitados pela guerra civil durante anos, as redes institucionais são muito fracas e existe uma verdadeira dificuldade por parte das organizações intermediadoras em adaptar sua ação ao jogo democrático e à situação de paz. Há certo grau de paralisia sindical, inexperiência e falta de exercício democrático que impede que se encontre um eixo ao redor do qual se possam aglutinar os diferentes setores para articular ações conjuntas. Há, nestes casos, tendências à desagregação e à dispersão (El Salvador e Guatemala) e impossibilidade de construir estratégias.

O exemplo extremo é o caso da República Dominicana, onde o sindicato participa de uma coalizão de forças na qual confluem empresários, quadros do governo, setores da igreja, acadêmicos, dirigentes de diversos partidos políticos e representantes de organismos internacionais, coalizão esta que foi constituída para processar uma situação de extrema debilidade institucional e de ameaça à governabilidade. A partir deste acordo, os professores incorporaram-se à estrutura de governo do sistema. Esta incorporação deverá ser avaliada, no futuro, em termos, tanto de suas vantagens para a institucionalização democrática e processamento do conflito, como do impacto sobre a incorporação do

corpo docente à transformação do sistema educativo.

Em linhas gerais, pode-se assinalar:

- a) que há consenso, entre os quadros sindicais e suas bases sociais, a respeito da importância de uma reforma educativa;
- b) que os dissidentes expressam resistências, uma metodologia de mudança e uma orientação que tendem a prescindir de sua cooperação;
- c) que os professores fazem parte do setor social mais castigado pela reforma, o que gera forte rejeição às políticas que os devolvem à zona de vulnerabilidade;
- d) que não parece haver possibilidade de incorporação dos professores se não se incorporarem, por sua vez, seus interesses e melhorar-se a situação do setor, seja em termos de salários, seja de condições ou estratégias de recuperação de seu perfil profissional.

## **CONCLUSÕES.**

Da análise apresentada acima, podemos tirar algumas conclusões que orientem o desenho de alternativas que permitam a cooperação e a incorporação das contribuições do setor docente à transformação dos sistemas educativos.

1- A crise da sociedade salarial é a crise de um sistema de cooperação social que organizava o campo a partir da definição dos recursos, dos padrões de

distribuição e das metodologias de intercâmbio e luta. Portanto, as ações dos atores devem ser analisadas nos limites de um campo no qual os recursos disponíveis estão mudando, assim como estão mudando as retóricas, as metodologias de ação, os atores e as posições relativas de todos eles. Não estão claros os limites e as possibilidades, os aliados e os adversários, nem tampouco os espaços em que se definem as regras do campo. O comportamento de nenhum dos atores pode ser pensado independente do conjunto.

2- As ações vanguardistas têm a possibilidade de introduzir novas temáticas e assinalar possibilidades, mas não conseguem reconstituir o campo de cooperação, para o que é necessário incluir os interesses dos demais atores.

3- Em um sistema de cooperação deve existir, para todos os atores, a possibilidade de intercambiar recursos. Se algum dos atores deixa de ter esta possibilidade, ele ficará necessariamente à margem da negociação. Salvo se acreditar-se que a cooperação e os objetivos possam ser alcançados sem a concorrência deste ator, deve-se procurar uma distribuição de recursos suficientemente equitativa para habilitar a participação e a consequente cooperação. Todas as situações de cooperação entre sindicatos e o Estado

foram precedidas de intercâmbios que modificaram, ou salários, ou condições de trabalho. Apesar disto, foram negociações pontuais que não chegaram a reconstruir as regras de jogo que orientaram outros processos.

4- As reformas educativas trazem um conjunto de valores e modelos organizacionais que sindicatos e professores consideram alheios às concepções ao redor das quais construíram suas identidades e fundamentaram sua ação coletiva. Elas geram, em alguns casos uma percepção de fim de ciclo e de ameaça de expulsão que condiciona os comportamentos resistentes e, em outros, uma adaptação compulsiva que anula as contribuições individuais.

5- O modo como os sindicatos se articularam tradicionalmente com a estrutura de poder e seus referentes sociais – os professores – condiciona claramente suas estratégias atuais. Nos países onde os sindicatos conservaram certa autonomia em relação às direções dos partidos políticos e mantiveram fortes articulações com a base de seus representados, registram-se ampliação das alianças, dos temas de discussão e uma diversificação de estratégias de ação. Pelo contrário, naqueles países onde os sindicatos não definiram um espaço de autonomia em relação aos partidos políticos, mantêm-se as

tradicional estratégias de confrontação ou de incorporação à estrutura de poder.

6- A construção de estratégias de ação mais complexas, que propiciam a ampliação das alianças e permitem atender às exigências, deve ser considerada um aporte positivo à construção de novos modelos de cooperação, mas não chega a envolver o conjunto dos atores do campo e muito menos a definir novas relações com o Estado.

7- A construção de um cenário cooperativo no campo educacional não pode dar-se de forma autônoma em relação às condições gerais de cooperação que tenham sido construídas no campo social. Nenhum dos atores que intervêm estão suspensos em um vazio de relações sociais e políticas. Pelo contrário, fazem parte de um emaranhado social que condiciona suas posições no campo estritamente educativo. Daí resulta que o dado da vulnerabilidade do setor social a que pertencem os professores tem um significado que vai além das limitações culturais que estes aportam à construção da qualidade educativa, mas que condiciona as opções estratégicas dos sindicatos. Ainda que a condição econômica não determine as identidades e os comportamentos, as posições salariais condicionam as aspirações, motivações e expectativas dos que se

aproximam da profissão, constituindo limites para as negociações das organizações sindicais.

8- No contexto de uma sociedade que entronizou o conhecimento como o fator central na construção do futuro, é necessário que as políticas elaboradas daqui para frente buscando promover a cooperação entre os professores e as ações do governo em matéria educativa sejam estruturadas em torno de um eixo que permita a recomposição das relações entre docência e conhecimento. Esta recomposição exige um trabalho conjunto na solução de quatro grandes questões, a saber:

- **a questão da qualificação:** trata-se de estabelecer acordos a respeito do que deve necessariamente ser feito para melhorar a formação dos professores e buscar sua capacitação permanente, para assumirem com idoneidade a função de ensinar. As reformas que a região implementou nestes anos concentram-se fundamentalmente em mudanças organizativas, e o que foi feito no campo da formação e capacitação foi, claramente, insuficiente. É necessário montar uma engenharia complexa para melhorar o perfil dos professores que permita a cooperação de distintos organismos, entres os quais não podem deixar de estar os sindicatos.

- **A questão do reconhecimento:** as pesquisas de diferentes países demonstram que um fator muito importante de insatisfação profissional entre os professores está associado à desvalorização social de sua tarefa. Esse fato solapa a auto-estima dos professores e afeta negativamente os resultados de seu trabalho, e sua predisposição a aceitar o desafio da mudança. É, então, necessário incorporar políticas que promovam o reconhecimento social dos docentes e a recuperação de sua estima profissional. Estas políticas não se limitam ao reconhecimento salarial. Estão associadas a um determinado tipo de formação, formas específicas de interpelação pública e de reconhecimento da autonomia profissional.

- **A questão das retribuições:** não há muito a acrescentar em relação a isto. Já assinalamos a des-hierarquização dos salários e das condições de trabalho dos professores. Não parece possível avançar em processo cooperativos e em um esforço de qualificação da atividade docente sem que haja políticas intermediárias de melhoria salarial.

- **A questão normativa:** é necessário, sem dúvida, modificar os contextos normativos no sentido de adaptá-los ao perfil de um profissional e à regulamentação de uma carreira docente

que priorize o mérito e a capacitação. Para tanto, é necessário superar as tendências à precarização do trabalho docente, que parecem mais orientadas ao disciplinamento que à obtenção de melhores desempenhos dos professores.

## **BIBLIOGRAFIA CITADA**

ARNAUT A. **La crisis y los retos de la profesión docente**, (sem referências)

ARNAUT.A (1998) **Historia de una profesión**. Cide. México.

BIRGIN, A. (1999): **La regulación del trabajo de enseñar**, Ed. Troquel. Buenos Aires

CARDELLI, J. (1999) “Una reflexión sobre el trabajador de la educación”, in **Boletín nr. 3 del Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina**, FLACSO – PREAL, Buenos Aires.

CARNOY, M. y MOURA CASTRO, C. (1998) “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?” in **Revista Propuesta Educativa Nro. 18**, FLACSO – Novedades Educativas, Buenos Aires.

CASANOVA, R (1997) **Maestros, instituciones de formación y profesión docente**, Documento preparado para consulta de especialistas em formação docente, OREALC/UNESCO, Santiago, Chile.

CASANOVA, R. (1996) “Las encrucijadas de las reformas educativas en los años 90: una revisión de los problemas de cambio institucional”, in **Revista CENDES, Nro 33**, Caracas, Venezuela.

CASTEL, R. (1997): **La Metamorfosis de la Cuestión Social**. Ed. Paidós. Buenos Aires

CROZIER, M y FRIEDBERG E. (1990): **El Actor y el Sistema**. Ed. Alianza, México.

DAVINI, C. (1995) **La formación docente en cuestión. Política y Pedagogía**. Ed. Paidós, Buenos Aires.

DUSSEL, I. **Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)** Colección Educación y Sociedad, FLACSO – Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires.

FILMUS, D. (1996): **Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos**. Ed. Troquel. Buenos Aires

GORZ, A. (1998): **Misérias del Presente, Riqueza de lo posible**, Ed. Paidós. Buenos Aires

KRAWCZYK, N. (1993) **A utopia da participação: A posição dos Movimentos Docentes na Formulação da Política Educativa na Argentina**. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Brasil.

- LASCH, CH. (1996) **La rebelión de las elites**, Editorial Paidós, Barcelona
- LECHNER, N. (1997) "Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo". **Conferencia Magistral con motivo de la Conmemoración del 40 aniversario de FLACSO**.
- NUÑEZ, I. (1990) "Sindicatos de maestros, Estado y Políticas Educativas en América Latina", in **Final do século: Desafios da educação na América Latina**, M. L. P. B. Franco e D. M. L. Zibas, Cortez Editora, CLACSO REDUC.
- PORTANTIERO, J. C. (1979) **Gramsci y el análisis de coyuntura: algunas notas**, FLACSO, México
- ROSANVALLON, P. (1995) **La nueva cuestión social: repensar el estado providencia**. Editorial Manantial, Buenos Aires.
- ROSE, N. (1997) "El gobierno en las democracias liberales 'Avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo" en: **Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura**, Editorial Archipiélago, Madrid.
- TEDESCO J. C. (1998) "Desafíos de las reformas educativas en América Latina", in **Propuesta Educativa Nro. 19**, FLACSO – Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- TIRAMONTI, G. (1996) "El escenario político educativo de los 90", in **Revista Paraguaya de Sociología**, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Assunção, Paraguai.
- TORRE, J. C. (1998) **El proceso político de las reformas económicas en América Latina**, Ed. Paidós, Buenos Aires
- TORRES, C. A. (1999) "El rol de los sindicatos docentes, el Estado y la sociedad en la reforma educativa", in **Boletín nro. 2 del Proyecto Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina**, FLACSO – PREAL, Buenos Aires.
- WALESTEIRN, I. (1996): **Después del Liberalismo**. Ed. Siglo XXI. México.