

**Sindicatos docentes e governos: Conflitos e diálogos em torno da Reforma Educativa  
na América Latina**

Mariano Palamidessi

Dezembro 2003

**ÍNDICE**

**APRESENTAÇÃO**

**1. UMA DÉCADA DE REFORMAS**

**2. SINDICATOS DOCENTES E GOVERNOS**

**2.1. AS ORGANIZAÇÕES MAGISTERIAIS**

**2.2. OS NÚCLEOS DE CONFLITO ENTRE GOVERNOS E DOCENTES**

**2.3. AS MODALIDADES DE INTERAÇÃO NO MARCO DAS REFORMAS  
EDUCATIVAS**

**2.4. PROCESSOS DE DIÁLOGO E ACORDO ENTRE OS GOVERNOS E OS  
SINDICATOS DOCENTES**

**3. LIÇÕES PARA O DIÁLOGO**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**ANEXOS**

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil) e graduado em Ciências da Educação (UBA). Foi bolsista pesquisador da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES Brasil), da Secretaria de Ciência e Técnica da Universidade de Buenos Aires e da Direção de Cooperação Internacional do Ministério da Educação.

## **APRESENTAÇÃO**

O presente relatório tem como objetivo sintetizar e sistematizar os trabalhos realizados por um conjunto de consultores da região, no contexto do projeto “Sindicalismo docente e reforma educativa na América Latina”. Esse projeto é financiado pelo Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe (PREAL) e está coordenado pela Sede Acadêmica Argentina da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

As reformas educativas latino-americanas da década de 1990 estão estreitamente vinculadas aos processos de globalização e reestruturação das economias e à redefinição do papel do Estado no desenvolvimento das sociedades. Entretanto, esses processos de reforma educativa não têm seguido o mesmo procedimento de geração e implementação em cada país. Trata-se de processos que, compartilhando um amplo leque de problemas, têm se desenvolvido em cenários sócio-políticos muito diferentes, com tradições e ideologias diversas, que foram determinados por configurações igualmente diferentes da arena política e do sistema educativo. Se as pressões e os desafios da interdependência global, da democratização política e da pluralização cultural sobre a educação latino-americana na década de 1990 são, em linhas gerais, similares, o mesmo não acontece, necessariamente, com as configurações de poder e a capacidade que os países têm de responder a elas. O foco deste trabalho está colocado nos efeitos dessa complexa trama de processos sobre os trabalhadores docentes e suas organizações e sobre o modo como essas organizações

agiram no novo cenário colocado pelas políticas de reestruturação em geral e das reformas educativas em particular.

Nos últimos anos, tem se produzido, na região, um incremento da atenção que diversos atores – acadêmicos, funcionários, organismos internacionais – prestaram ao conhecimento e compreensão das organizações docentes e suas estratégias perante as políticas de reforma do setor educativo (Ibarrola, 2000). A literatura é crescente e diversa. Partindo da consideração de dez casos nacionais, este estudo se propõe a apresentar um panorama descritivo das relações de conflito-cooperação entre governos e sindicatos docentes, no quadro dos processos de reforma da década passada. O trabalho se baseia nos documentos elaborados para esse projeto, sobre os casos do Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Peru<sup>1</sup>, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala. Como se pode observar, esta amostra não é representativa do conjunto da América Latina, porque se concentrou, majoritariamente, nos países do Cone Sul e da América Central. O texto deve ser lido levando em conta esse elemento. Vale também esclarecer que, com a intenção de colocar um panorama descritivo amplo desses processos, tem se conservado abundante informação apresentada pelos países, mas também tem se deixado de lado a análise de uma grande quantidade de detalhes e matizes. Por esse motivo, vários temas e questões abordadas pelas reformas não foram considerados no texto.

Os dados, informações e uma parte importante dos argumentos que se apresentam nas páginas seguintes foram retomados dos mencionados *papers*, aos que foram acrescentados, quando considerado necessário, outros trabalhos e referências bibliográficas consideradas úteis para cumprir com o objetivo central do presente trabalho.

Gostaria de destacar a contribuição dos licenciados Ricardo Degisi e Roberto Araujo, que participaram ativamente no processamento dos relatórios e na redação da versão preliminar desse documento.

O texto está dividido em três partes: na primeira parte se apresenta uma breve caracterização do contexto e das reformas educativas. Na segunda, a atenção se concentra em torno da caracterização das organizações sindicais docentes, na identificação dos núcleos de conflito e nas modalidades de intercâmbio com os governos nos processos de reforma, para analisar, finalmente, a capacidade de interlocução entre ambos atores. Na

---

<sup>1</sup> No caso do Peru, se dispôs tardiamente de um documento preliminar.

terceira e última parte, se apresentam algumas lições para o desenvolvimento do diálogo entre os governos e as organizações docentes em torno do presente e do futuro das reformas em educação na região.

Buenos Aires, dezembro de 2003.

## 1. UMA DÉCADA DE REFORMAS

A década de 1990 é um período crítico no processo de reestruturação da relação da América Latina com a nova economia mundial (Castells, 1997).

A crise da dívida de 1992 acelerou o final das economias de substituição de importações e as experiências de “desenvolvimento para fora”, realizadas nos anos 1970 e 1980 pelas ditaduras militares. Em fins da década de 1980, a perda de competitividade das exportações tradicionais e a erosão dos mercados internos, somados a um contexto de crise fiscal e falência financeira, geraram as condições para a aplicação de um programa geral de reformas. Esses programas apontaram à reestruturação das bases fundamentais das economias da região e das relações entre o Estado e a sociedade. As ferramentas-chaves para o sucesso dessa estratégia foram o controle da inflação, a privatização das empresas do setor público e a abertura ao capital estrangeiro. Essas estratégias se orientaram a estimular o investimento mediante a supressão do protecionismo e o intervencionismo estatal na economia, a liberalização dos mercados de capitais e a vigilância do cumprimento de metas fiscais e a atenção focalizada das situações sociais mais extremas.

No começo do século XXI, com matizes importantes entre os países, se evidenciam tendências convergentes nos efeitos e resultados principais dessas políticas. Examinando os dados globais, o crescimento médio anual das economias foi muito moderado, com exceção do Chile. A abertura econômica e as modificações nos regimes de taxa, que se apresentavam como medidas de estímulo, impactaram negativamente, provocando perdas de competitividade de boa parte dos setores industriais locais. No caso das economias tradicionais mais dependentes da exportação de produtos primários, o escasso desenvolvimento de setores alternativos, que compensaram os desequilíbrios comerciais produzidos pela abertura, tendeu a agudizar o estancamento econômico.

As políticas de estabilização econômica tiveram efeitos positivos na renda, pela neutralização dos efeitos inflacionários e hiper-inflacionários da última parte da década de 1980. Entretanto, essa recuperação realizou-se sobre a base de níveis extremamente baixos. A instabilidade dos ritmos de crescimento econômico constituiu um condicionamento estrutural para dinamizar, a médio e longo prazo, a atividade econômica interna e a demanda de força de trabalho. A distribuição de renda teve um caráter regressivo ao longo

da década (com poucas exceções nacionais), fixando outra restrição estrutural ao melhoramento da situação social.

Com as variantes de cada situação nacional, as estatísticas mostram uma diminuição tendencial da pobreza, entre o início e o término da década, levando em conta que os níveis no início do período eram, circunstancialmente, muito elevados. Essas tendências coexistem com uma estrutura de forte desigualdade na distribuição de renda. Ao mesmo tempo, em toda a região verifica-se um impacto destrutivo de postos de trabalho, em termos absolutos, e a heterogeneização de situações trabalhistas como produto das desregulações que, com maior ou menor intensidade e alcance, se realizaram na década. Vinculado a isso, produziu-se um forte crescimento do emprego no setor da economia informal, emprego precário e sem cobertura social, que abrangia uma ampla variedade de atividades produtivas. Também existe consenso de que essa heterogeneização do emprego é um fator chave da persistência de níveis elevados de pobreza. Nisso incide a perda do peso relativo do emprego regulado, desde o ponto de vista salarial, fundamentalmente no setor estatal.

Essa tendência delineou um marco sócio-político, caracterizado por um incremento das desigualdades nas capacidades de organização e pressão política dos setores sociais médios e baixos. Em termos políticos, na década de 1990, se constituíram as chamadas “fases neoliberais” das transições democráticas, iniciadas nas décadas precedentes; com as exceções do **Chile** – que inicia sua transição democrática em 1990 – e de Costa Rica, que não viu interrompida a institucionalidade democrática.

Do ponto de vista da construção de prioridades estatais, mantiveram-se constantes, durante o período, aquelas vinculadas a fazer avançar as reformas econômicas. Apesar dessa orientação fundamental da agenda estatal, em alguns países adquiriram importância temas ligados ao melhoramento da democracia e do sistema institucional e à afirmação e ampliação de direitos sociais.

Mas esse ciclo de reestruturações econômicas foi, também, de reestruturações das relações de poder entre os distintos atores sociais e suas representações coletivas. Ao focalizar a atenção nos atores sindicais e na sua capacidade de se afirmar como interlocutores das políticas governamentais, é preciso lembrar que se constata uma tendência comum, nos distintos países, a respeito de uma série de impactos negativos que tem exercido as políticas de ajuste, reestruturação do Estado e a abertura de mercados e desregulação. Desde essa

perspectiva, as políticas de reforma, implementadas nessa década, devem ser vistas, também, em função da reestruturação dos sistemas e modalidades de intercâmbio político que se consolidaram na fase de industrialização substitutiva e que deram ao sindicalismo latino-americano uma identidade e um papel de “agente de governabilidade”, com intervenção na regulação macro-econômica, mais do que uma identidade “sindical-econômica” clássica. Esses processos de reestruturação, em troca, limitaram a capacidade estatal de prover e satisfazer os intercâmbios tradicionais (serviços, regulação centralizada de salários e condições de trabalho). No discurso predominante na década, os sindicatos foram identificados, fundamentalmente, como monopolistas do mercado de trabalho e protetores de privilégios de minorias de assalariados sindicalizados, que obstaculizavam a flexibilização do mercado e dos processos de trabalho, necessárias para alcançar os ganhos de competitividade.

De forma correlata, na maior parte dos países, os estilos da gestão política conservaram, ou acentuaram, traços de forte centralização no Poder Executivo ou na negociação de cúpulas entre partidos, ainda quando se verificou uma dinâmica de perda de legitimidade dos sistemas políticos tradicionais. Nesse contexto, são escassas e limitadas as iniciativas estatais de geração de dispositivos públicos permanentes de negociação e acordo com a sociedade civil. Como contrapartida, em muitos casos, as reformas contribuíram para o enfraquecimento das representações coletivas tradicionais, como efeito da destruição dos sistemas de relações de trabalho, a precarização do emprego e da proteção social do trabalho.

No começo da década de 1990, em distintos países da América Latina, um conjunto de acadêmicos, técnicos e especialista em educação argumentou persuasivamente sobre os problemas que enfrentavam os sistemas nacionais para cumprir adequadamente seu papel no melhoramento das oportunidades de vida de seus cidadãos (CEPAL, 1992). Diagnosticava-se que os sistemas educativos não se encontravam em condições de enfrentar os desafios da globalização econômica e os requerimentos de uma sociedade mais inclusiva e democrática. Essas evidências acumuladas durante a década de 1980 alimentaram e deram forma às agendas políticas da educação em inícios da década de 1990. Em um período de transições e reconstrução das democracias na região, vários governos latino-americanos tiveram à sua disposição um estado de debate e uma série de discursos e

instrumentos para tomar a iniciativa política e reestruturar seus sistemas educativos. Com distinta composição em cada país e estado – e com interesses não necessariamente estáveis nem coincidentes – produziu-se uma convergência entre agências internacionais, grupos reformadores, líderes políticos e grupos de interesse em torno de um conjunto de instrumentos e orientações básicas de política<sup>2</sup>.

Em boa parte dos países, os discursos políticos colocaram a centralização da administração estatal como o principal obstáculo que enfrentavam as tentativas de melhora e reforma da educação. Com diversas ênfases, os promotores da mudança impulsionaram a modernização da gestão e a redistribuição política das responsabilidades e da tomada de decisões como as chaves para o melhoramento da qualidade da educação. Subjazia a essa visão uma estratégia de re-alocação social dos esforços para financiar a melhora e a expansão da educação.

Durante os anos seguintes, foram vários os países da América Latina que empreenderam ambiciosas reformas educativas. Essa onda foi impulsionada, ou alentada, por certas semelhanças nas condições políticas e econômicas da região. Em alguns países, a reforma da educação se associa aos esforços oficiais de modernização do Estado e da economia (como nos casos do **Chile** e **Costa Rica**); em outros, o processo está claramente vinculado com o fim de profundos e violentos conflitos políticos e se apresenta como um modo de legitimar, incrementar o poder do Estado e construir uma relação mais democrática com a sociedade (**El Salvador**) ou de resolver uma disputa política (**Nicarágua**). Em outros casos, as reformas não estão vinculadas com o melhoramento da educação, mas com políticas de redistribuição do esforço fiscal (como **Argentina**, em 1991, ou **Peru**). O mesmo aconteceu com a maior parte das políticas de municipalização no **Brasil**, onde a recriação do papel do estado federal joga um papel muito importante. Também várias das reformas foram impulsionadas com o objetivo adicional de debilitar o peso dos sindicatos docentes na arena política nacional.

Esse ciclo de reformas pode ser considerado como recursos de política, impulsionados por setores ou grupos em posições executivas, cujos interesses convergiram com os de outros

---

<sup>2</sup> Para enfrentar os desafios que a década de 1990 abria para a região, no documento “Transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1992) se colocaram dois objetivos principais (a formação de uma cidadania moderna e a melhora na competitividade dos recursos humanos) e dois lineamentos fundamentais de política (maior equidade e melhor desempenho dos sistemas educativos).

atores de uma corrente ampla e heterogênea: interessados na abertura e modernização da economia, a re-legitimação do Estado, a promoção da paz ou a consolidação da hegemonia de certos grupos, em países que emergiam de períodos autoritários ou de processos de guerra civil. As reformas educativas da década respondem a uma diversidade de equilíbrios de força, de tradições político-institucionais e às experiências prévias em cada um dos países; estão fortemente vinculadas com as tradições democráticas e foram definidas em continuidade, aprofundamento ou como ruptura de processos de mudança institucional prévios nos distintos países.

O eixo central que atravessou as reformas foi a re-conceitualização do papel do Estado nacional no governo, financiamento, administração e melhoramento da educação. Essa proposta de redefinição do papel do Estado em matéria educativa – feita pelos organismos financeiros internacionais – se orientava a melhorar a eficiência, diminuindo sua intervenção direta na administração das escolas, fomentando uma diversidade de modalidades de serviços educativos, estimulando uma maior participação e iniciativa da sociedade civil, em nível local, na provisão e avaliação de serviços educativos.

Nesse contexto, um número importante de países da América Latina realizou mudanças muito significativas no modo de governar e tomar decisões no, e sobre, o sistema educativo. Mudanças estruturais, como a descentralização para níveis estaduais/provinciais e municipais, em alguns países, e as iniciativas de autonomia escolar, em outros, foram o eixo medular das reformas em boa parte dos casos<sup>3</sup>. A iniciativa estatal no campo educativo adotou, em muitos países, a desconstrução ativa do papel tradicional do Estado nacional, impulsionando a privatização, a municipalização e/ou a autonomia local; em outros casos, atuou reforçando ou reinventando seu papel tradicional. Mas também houve reformas com orientações mais contraditórias, abertas ou ambíguas.

Na década de 1990, a educação ganhou um lugar mais relevante nas agendas nacionais da América Latina. Boa parte dos governos assumiu o compromisso de incrementar a cobertura e os recursos destinados ao setor, assim como de melhorar a qualidade e eficiência dos sistemas educativos. Entretanto, a vontade e as capacidades dos países e dos governos para levar adiante esses compromissos foram bastante diferentes. Durante a

---

<sup>3</sup> A reforma na Argentina pôs nas mãos dos governadores as decisões sobre as escolas. Em **El Salvador** e na **Nicarágua**, os governos nacionais envolveram as comunidades locais e os conselhos escolares para se encarregarem da gestão das escolas.

década de 1980, os gastos por aluno em educação tinham descido em todos os países. Na década de 1990, o gasto educativo, como percentagem do PIB, aumentou de forma significativa e consistente em países como **Argentina, Brasil, Chile, Peru, El Salvador e Uruguai**<sup>4</sup>. Se for considerado o gasto educativo, em relação ao total do gasto público, observa-se que existem crescimentos claros no esforço governamental no **Chile** e na **Guatemala**, com uma situação mais matizada nos casos de **Costa Rica, Nicarágua e Uruguai**. O **Chile**, com um crescimento econômico consistentemente alto, desde os últimos anos da década de 1980, foi capaz de aumentar o gasto em educação e o fez favorecendo o ensino básico e secundário. No caso da **Argentina**, o gasto educativo, como percentagem do gasto público, diminuiu<sup>5</sup>.

Durante a década, os países colocaram em marcha diversas políticas para o setor docente, incluindo iniciativas orientadas a modificar as formas de contratação, os instrumentos de regulação do desempenho do trabalho (incentivos, avaliação de desempenho) e os processos de formação inicial e aperfeiçoamento<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Em alguns países, esse indicador se correlaciona com a implementação dos processos de reforma. Esse parece ser o caso da **Argentina, Costa Rica e Uruguai**. Entretanto, observa-se que esse indicador não sobe na **Guatemala** e em **Honduras** e decresce levemente na **Nicarágua**. No caso do **Peru**, a participação do gasto público em educação, com relação ao gasto público total, mostrou um importante crescimento, passando de 13% em 1990 para 21% em 2000, com uma estabilização entre 18% e 20% a partir de 1994. O gasto público em educação, em relação ao PIB, mostrou também um aumento, passando de 2,2% em 1990 para 3,2% em 2000.

<sup>5</sup> Dentre os países considerados neste trabalho, **Honduras e Nicarágua** são os que mostram, durante a década, tendências de estancamento ou redução do gasto. Em **Honduras**, o gasto em educação, como percentagem do PIB, manteve, durante a década, uma tendência descendente (de 5,7 em 1990 para um mínimo de 3,6 em 1997), mantendo uma média anual de 4,2%. Na **Nicarágua**, o orçamento educativo, o gasto por aluno e a percentagem do gasto educativo sobre o total do PIB diminuíram.

<sup>6</sup> No **Brasil**, após a aprovação da Constituição, consolida-se uma opinião nacional em torno da valorização do magistério, como uma condição necessária para garantir um padrão de qualidade da educação pública brasileira. A questão do piso salarial tornou-se um desafio para o MEC, considerando as grandes diferenças econômicas e fiscais regionais. Em 1995, o governo propôs a instituição de um fundo para o financiamento do Ensino Fundamental. A lei 9424/96, que regulamenta o FUNDEF, estabelece que os estados, os municípios e o Distrito Federal devem dispor de novos planos de carreira e remuneração do magistério.

O retorno à democracia no **Chile**, em 1990, trouxe demandas dos professores para melhorar seus salários e condições de trabalho. A negociação entre o governo e os professores produziu a aprovação do *Estatuto Docente* de 1991. Com esse Estatuto, se restabeleceu um marco regulatório específico para os docentes, independente do setor (público ou privado). Também foram introduzidas limitações para contratar e demitir os professores públicos. O Estatuto estabelece garantias salariais, que terminaram com a discricionariedade dos salários, segundo a capacidade financeira dos municípios ou dos administradores privados, com subvenção estatal. Em 1995, o governo gera uma reforma do Estatuto para introduzir maior flexibilidade na gestão das escolas: se incrementa a mobilidade dos docentes, se limita a cinco anos a ocupação do cargo de diretor de escola e se promove a administração de fundos por parte do diretor. Em 2001, durante o governo Lagos, se introduzem melhorias salariais e novos critérios relativos às avaliações individuais de desempenho.

Em relação aos salários docentes, o incremento no gasto educativo em vários países, ao longo da década de 1990, funcionou, principalmente, como um mecanismo de recuperação relativa dos salários a respeito da forte queda produzida na década anterior. No início da década de 1990, países como **Costa Rica** e outros que tinham voltado aos regimes democráticos (**Chile, Uruguai**) recuperaram os níveis precedentes. Mas, na **Argentina**, em plena crise inflacionária, e nos países centro-americanos em conflito (**El Salvador e Nicarágua**) os níveis salariais decaíram novamente ou continuaram seu deterioro.

Dentro dessas tendências gerais, a situação e evolução dos salários docentes seguiram distintas trajetórias nos diversos países ao longo da década. Dado que o ensino básico é atendido em nível estadual e municipal, o **Brasil** apresenta uma grande dispersão salarial, que reflete o desenvolvimento desigual do país. Durante a década de 1990, o governo federal montou alguns dispositivos – já descritos – de compensação dessas diferenças. Na **Argentina**, a década de 1980 e os primeiros anos da seguinte estiveram marcados por quedas importantes nos salários reais dos professores e por consequentes conflitos com os sindicatos de professores. As organizações docentes se opuseram à reforma descentralizadora de 1991, temendo sofrer diminuições adicionais ou problemas no pagamento dos salários. Para fins da década de 1990, uma parte importante das províncias deixou de pagar os professores com regularidade e/ou o fizeram através de “bônus” que depreciaram fortemente o poder de compra dos salários. A longo prazo (1981 até 1999) os salários docentes na **Argentina** têm se deteriorado aproximadamente 42% (Cosse, 2001)<sup>7</sup>.

Durante o governo militar no **Chile**, os contratos civis de serviço dos professores tinham sido eliminados e os salários foram determinados pela matrícula e o valor dos *vouchers*.

---

No **Uruguai**, programaram-se incrementos dos salários dos professores de 13%, em 1996, de 11%, em 1997, de 15%, em 1998 e de 18%, em 1999. Apesar de ter subido mais do que a inflação, não o fizeram até os níveis planejados.

Durante os anos oitenta, na **Nicarágua**, os educadores tiveram uma presença política predominante em todas as atividades e tarefas da Revolução, na Cruzada Nacional de Alfabetização e na Consulta Nacional para definir Fins, Princípios e Objetivos da Educação Nacional. O governo que assumiu em 1990, orientou-se a desmontar a influência e os modos de participação dos docentes nas políticas e orientações do sistema educativo. Atualmente não existe uma política de promoção docente que inclua componentes de benefício social, pedagógico e profissional.

<sup>7</sup> Os salários caem nos últimos anos do regime militar, se recuperam em 1985, mas, imediatamente, começam a baixar, golpeados pela inflação. Em 1993 chegam ao ponto inferior (47%), onde começa uma lenta recuperação (58%) do ano base em 1999. Desde 1992, os salários também foram administrados pelas províncias, no ensino médio. Isso acentuou as diferenças interprovinciais. Os salários dos professores com 10 anos de antiguidade (1999) variavam entre \$ 541 e \$ 1.013. Existem também diferenças muito importantes, entre as províncias, nos salários de início de carreira e o de máxima antiguidade, que variam entre 24,5% e 82,7% (Cosse, 2001).

Como os *vouchers* baixavam continuamente depois de 1983, também baixaram os salários dos professores. Uma das primeiras ações do governo democrático foi reconhecer o sindicato dos professores, reincorporar os professores que ocupavam as escolas normais, quando foram dissolvidas em 1973, e começar a aumentar os salários, ainda que de forma modesta. Os salários docentes aumentaram em um ritmo superior aos dos outros funcionários públicos, mas a situação salarial anterior a 1990 era tão crítica que as remunerações dos docentes se situaram abaixo da média salarial nacional. No **Uruguai** os salários reais subiram levemente durante a década.

Os salários docentes no **Peru** têm sofrido uma severa retração desde fins da década de 1970, sem ter se recuperado ainda. Ao mesmo tempo, têm desaparecido drasticamente os incentivos dentro da carreira docente. Enquanto em 1980 existia uma diferença de 294% entre o salário do ingressante à carreira do magistério e um docente com 20 anos de serviço, em 1990 a diferença tinha se reduzido a 34%. Em 1999 essa diferença era de 10%. De outro lado, a renda média mensal dos professores no setor privado era quase o dobro da renda dos professores no setor público (Villarán, 2003).

Na **Nicarágua**, o processo de reformas foi paralelo a uma política de forte retração dos salários docentes. Em 1996, um professor do nível primário, formado, ganhava 411,53 C\$ e um professor do nível secundário, formado, 554,89 C\$, quando o custo da cesta básica no mês de julho de 1996 era de C\$ 1.378,63<sup>8</sup>. Diferentemente, na **Costa Rica** têm se apresentado duas circunstâncias que melhoraram o salário nos primeiros anos da década. Desde 1994, no setor público, se paga para todos os empregados o salário escolar, um aumento diferido que se efetiva no mês de janeiro e que representa 98% do salário mensal regular. Além disso, aos educadores se paga um incentivo pelo aumento do calendário escolar para 200 dias, uma das políticas da reforma educativa<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Em maio de 2003, o salário básico de um professor ou professora de nível primário na **Nicarágua** é de 960 córdobas, equivalente a 63 dólares e a cesta básica de referência está calculada em 2.350 córdobas. Em **El Salvador** o processo de reforma esteve acompanhado de incentivos que se concretaram em um aumento de salários (que passou de 175 US\$ em 1992 para 320 US\$ no ano de 2000), com base na institucionalização de um plano de carreira. Os professores que trabalham em setores rurais recebem um bônus equivalente a um mês de salário adicional e as escolas com melhor desempenho recebem um bônus equivalente a 228 US\$.

<sup>9</sup> Na atualidade, o incentivo equivale a 168% do salário mensal e está condicionado a não somar mais do que 26 faltas no ano. O salário médio base de um educador de I e II ciclos na **Costa Rica** é de US\$ 400, sendo o salário médio de \$ 560. No caso de um docente de III Ciclo e Educação Diversificada alcança, em média, um salário total de \$ 660. Um Diretor de colégio ganha um salário total médio de \$ 1.180 e um Diretor de Ensino Geral Básico de \$ 900 (MEP, 1997).

Ao longo da década de 1990, em vários dos países analisados, a política de reforma de sistemas educativos e as tentativas de diálogo com o setor docente se sobrepuseram e entrelaçaram com as urgências que os programas de reestruturação impuseram às agências estatais. Nesse sentido, vários aspectos das reformas educativas tornaram-se parte estrutural e inseparável de uma reforma mais ampla e abrangente, o que levou, em muitos casos, a imprimir a essas transformações ritmos muito intensos em curtos períodos de tempo. Isso gerou, em diversas oportunidades, uma lógica dupla – ou um vínculo duplo – do campo estatal e de seus agentes frente ao setor docente, complexificando as relações e formas de intercâmbio entre o Estado e as organizações sindicais do setor.

## **2. SINDICATOS DOCENTES E GOVERNOS**

### **2.1. AS ORGANIZAÇÕES MAGISTERIAIS**

Nesta primeira parte, descreve-se a estrutura das organizações sindicais docentes dos países analisados e se apresentam alguns detalhes de sua constituição histórica e de evolução mais recente. Detalham-se os conjuntos de indicadores básicos (tipo de organização, ano de fundação, filiação político-ideológica, tipo de agregação, magnitude da afiliação)<sup>10</sup>, que definem, em boa medida, os recursos que possui uma organização de docentes para intervir perante as transformações que acontecem no campo educativo.

O sindicalismo docente no **Brasil** se constituiu, historicamente, por fora da tutela do Estado ou dos partidos de governo, modelando sua atuação desde a oposição, associado às reivindicações de base e articulados com organizações políticas de oposição. Trata-se de sindicatos de corte classista que reivindicam uma tradição de permanente confrontação com o poder estatal. A Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) originou-se na década de 1960 e reúne entidades sindicais docentes da rede pública e estatal de nível primário e médio. A CNTE conta com 700.000 afiliados. Apesar das instâncias de participação dos sindicatos docentes serem muito amplas e pluralistas, as entidades sindicais do magistério, na sua grande maioria, encontram-se vinculadas ao Partido dos Trabalhadores (PT), ainda que não se trate de uma relação de caráter orgânico. Todas as

---

<sup>10</sup> Ver Tabela I em Anexo.

confederações docentes estão afiliadas, desde 1987, à Central Única de Trabalhadores (CUT). As duas centrais sindicais de centro-direita carecem de laços com os sindicatos docentes.

Na **Argentina**, o sindicalismo docente nasceu impregnado do espírito normalista que marcou as origens do sistema educativo. Por isso, não se inscreveu no sindicalismo da era peronista e orientou sua reivindicação para a regulação de uma carreira docente com independência dos favoritismos políticos, sustentando uma permanente reivindicação do caráter nacional e laico da educação (Tiramonti, 2001). Os estatutos docentes dos anos cinquenta, e posteriores, cristalizaram o programa neocorporativo do sindicalismo docente da época. Em fins da década de 1960 os sindicatos deslocaram seu foco de atenção para a disputa pelos recursos e as condições de desempenho. Em um contexto de grande agitação social da política Argentina, surge, em 1973, a Confederação de Trabalhadores da Educação Argentina (CTERA), constituída por sindicatos de base provincial que, na atualidade, é a organização sindical de docentes mais importante do país. O surgimento da CTERA permite um processo de trânsito da identidade docente desde o papel de funcionário público para o de trabalhador do Estado. Desde esse momento, foi se conformando uma atividade sindical docente baseada em um tipo de negociação semelhante ao resto dos trabalhadores, na que prevalecem estratégias de resistência e concessões conjunturais que superam provisoriamente o conflito (quantias fixas, regime de licenças, titularizações, etc.). A sindicalização dos docentes ronda o índice de 55%, sobre um total estimado de 622.000 docentes no ano de 2000, dos quais aproximadamente 45% está afiliado à CTERA, onde são maioria os professores do setor estatal<sup>11</sup>.

No **Chile**, o sindicalismo docente é de origem precoce e esteve associado à simbiose docentes-Estado que, como no caso argentino, toma forma de uma “integração conflitiva”. O Estado protetor, anterior à 1973, compensou sua dificuldade de outorgar remunerações adequadas com a instituição de espaços de participação das organizações docentes na geração de políticas educativas. Isso tudo foi interrompido com a instauração do regime

---

<sup>11</sup> Os sindicatos docentes da base representada pela CTERA se alinham, em nível nacional, a uma posição independente, não peronista e plural, estabelecendo uma relação majoritariamente confrontativa com os governos. O número de afiliados da CTERA oscila entre 230.000 e 280.000 docentes. Os 10% restantes se distribuem em outras associações sindicais, tais como a União de Docentes Argentinos (UDA), Associação do Magistério da Educação Técnica (AMET), a Confederação Argentina de Mestres e Professores (CAMYP), o Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP).

militar, que rompeu a simbiose, desativou o sindicalismo docente, mas não conseguiu erradicar uma longa tradição de cultura sindical docente (Nuñez, 2001:3). Durante os últimos anos da ditadura, reconstituiu-se a organização sindical do magistério, que demandou ao novo governo democrático que se remediasses os deterioros da condição docente e se repusesse a condição de funcionários públicos aos docentes do setor municipal. O Governo da *Concertación* aprovou o Estatuto dos Profissionais da Educação, consultado com os docentes e discutido amplamente nas câmaras legislativas. A legislação chilena não permite o sindicalismo nem a negociação coletiva no setor público municipal. Entretanto, os docentes do ensino público organizam-se no Colégio de Professores do Chile. O Colégio é uma associação sindical unitária que canaliza as reivindicações dos docentes perante o governo nos processos de negociação e mobiliza o magistério nos atos de protesto e greve. A representatividade por afiliação é de 120.000 docentes<sup>12</sup>.

No **Uruguai**, o sindicalismo docente tem também uma longa tradição. A restauração da democracia permitiu a reorganização das organizações magisteriais, ao que contribuiu a restituição dos docentes destituídos. Paralelamente, a Lei de Educação 15.739 estabeleceu a criação de quatro “Assembléias Técnico-Docentes”, no interior da estrutura de governo do sistema escolar, para dar voz ao magistério no entorno dos Conselhos desconcentrados que administram os diversos ramos ou níveis do ensino público. As organizações sindicais representativas foram, respectivamente, a FUM (Federação Uruguaia de Magistério), na esfera do ensino primário, e a FENAPES (Federação Nacional de Professores), no ensino médio. A primeira, de longa tradição, constituída desde a década de 1940, e a segunda, fundada em 1963<sup>13</sup>. A partir da re-institucionalização democrática, a representação dos sindicatos de docentes se consolida de forma diferente. Subsiste o caráter federativo e de segundo grau da FENAPES, mas adquire maior peso, presença e independência a gestão de algumas de suas filiadas, em especial ADES (Associação de Docentes de Ensino Secundário) que representa os docentes do ensino secundário de Montevideú. Nos últimos anos, a FENAPES compreende uma cifra que tem oscilado em torno dos 4.000 afiliados

---

<sup>12</sup> Existem, além disso, pequenos sindicatos, federações e confederações do ensino privado, com escassa adesão. O Colégio é a organização mais representativa do magistério chileno e a principal organização trabalhista do Chile. Ainda que existam afinidades político-ideológicas entre a direção sindical, as bases docentes e o governo, o Colégio tem agido com independência e autonomia nas negociações.

<sup>13</sup> Ambas as organizações são de segundo grau e sua existência conheceu diversas modificações, entre as que se destaca, sobretudo, a dissolução do sindicato do ensino médio decretada pelo governo militar (1973-1984).

sobre um total de, aproximadamente, 13.232 docentes do ensino secundário, e 16.000 no total do ensino médio. ADES, por sua vez, teve uma taxa de afiliação quase da mesma ordem, com 2.400 professores nos últimos anos, em relação a um total de docentes em Montevideu de, aproximadamente, a metade do país<sup>14</sup>.

Não é possível compreender o papel dos sindicatos docentes no **Uruguai** sem levar em conta as Assembléias Técnico-Docentes (ATD), que operam em todos os níveis do ensino, exceto na Universidade Estatal. Com a presença de uma estrutura formal alternativa à sindical (com seus procedimentos e normas de funcionamento e com autoridades legitimadas por mecanismos diferentes aos sindicais) indicam que a ação coletiva dos sindicatos docentes no país divide-se em dois tipos diferentes de organização da representação de interesses. A criação das ATD, na sua versão mais recente, deriva, em grande medida, da pressão dos sindicatos por uma participação direta no governo da educação pública<sup>15</sup>.

No **Peru**, a principal organização dos docentes é o Sindicato Único dos Trabalhadores da Educação Peruana (SUTEP)<sup>16</sup>. Um recente estudo de opinião realizado pelo Instituto de Pedagogia Popular (Lopes de Castilla, 2003) mostra que a proporção de professores sindicalizados (49%) era ligeiramente maior que os não sindicalizados (44%), era maior nas áreas urbanas (53%) do que nas rurais (40%) e na secundária (61%) do que na primária e no inicial (45% e 21%, respectivamente).

No caso da **Costa Rica**, a Associação Nacional de Educadores (ANDE) surge com um forte apoio do Estado, com quem mantêm uma interlocução não conflitiva, qualquer que seja o

<sup>14</sup> Em relação à organização nacional do sindicalismo, as federações e associações do ensino fazem parte da única central sindical do país, o PIT-CNT (Plenário Intersindical de Trabalhadores - Convenção Nacional de Trabalhadores), resultante da fusão da velha estrutura sindical do período democrático pré-ditadura (CNT formado em fins da década de 1960) e a formação de uma nova representação dos trabalhadores (novos líderes e indivíduos sem tradição prévia de militância sindical), tolerada pelo regime militar do final do seu governo (PIT). A PIT-CNT detém o monopólio da representação no país. Os primeiros corresponderam, geralmente, a organizações afins às correntes do Partido Comunista, as segundas de tradição anarquista e socialista. Os sindicatos do ensino da órbita da ANEP-CODICEN participaram tradicionalmente da CSEU (Coordenadora de Sindicatos do Ensino do Uruguai) como federações, conjuntamente com os sindicatos universitários. No país não existe, de outro lado, nenhuma representação sindical correspondente, de forma exclusiva, à docência no âmbito privado.

<sup>15</sup> A formalização das ATD pode ser vista como uma transação entre as expectativas de participação plena dos docentes na direção do ensino e o interesse das autoridades por diminuir os custos de uma tensão instalada na arena educativa.

<sup>16</sup> Existem outras organizações, como a Federação Nacional de Trabalhadores do Setor da Educação (FENTASE), o Sindicato Único de Trabalhadores de Centros Educativos (SUTACE) e o Sindicato de Docentes de Institutos Superiores Tecnológicos (SIDEST).

partido no governo. A ANDE construiu uma poderosa estrutura corporativa com uma importante organização burocrática e significativa participação na rede previdencial.

Na **Nicarágua**, as organizações sindicais do magistério, ao mesmo tempo em que possuem um denominador comum na sua origem político partidária (sandinistas ou anti-sandinistas), apresentam diferenças nos seus antecedentes e evolução. Um signo característico do movimento do magistério nicaragüense, entre 1990 e 2003, foi a sua fratura e divisão provocada, em uma primeira etapa, por causas político partidárias e, na atualidade, pela intervenção do aparelho governamental, promovendo organizações sindicais segundo seus interesses. A ANDEN (Associação Nacional de Educadores da Nicarágua) nasceu em 1979, como parte do processo de luta contra a ditadura militar somocista, da mesma matriz sócio-política que o Partido Frente Sandinista. Por sua parte, a CNMN é membro da organização ligada ao Partido Liberal, chamada Conferência Permanente dos Trabalhadores (CPT), e a CONFENITEC pertence à organização social-cristã, conhecida como Confederação de Trabalhadores Nicaragüenses (CTN). Nos anos noventa, a ANDEN, que durante a década de oitenta compartilhou o poder com o FSLN, passou à oposição e a CNMN (liberal) e a CONFENITEC (social-cristã) passaram a ser organizações aliadas do novo governo anti-sandinista. As organizações sindicais do magistério nicaragüense estão integradas, fundamentalmente, pelo pessoal docente dos centros educativos públicos. Segundo dados das organizações de professores, entre 85 e 90% dos docentes sindicalizados estão afiliados à ANDEN (que é a de maior tamanho e cobertura), à CONFENITEC, à CNMN e à CMN. O restante, entre 10 e 15%, pertenceriam às outras 20 expressões sindicais de menor tamanho, nascidas sob o amparo governamental.

Em **Honduras**, as modernas organizações de professores surgiram em fins da década de 1960 e início da de 1970. Em vez de adotar a estrutura sindical, como em outros países, os professores organizados decidiram seguir a estrutura dos colégios profissionais. A primeira organização de professores de educação primária foi o Colégio Profissional *Superación Magisterial* de Honduras (COLPROSUMAH), em 1963. Como desdobramento do COLPROSUMAH surgiu o Primeiro Colégio Profissional Hondurenho de Professores (PRICHMA). O PRICHMA foi fundado em 1964 por professores de educação primária ligados ao Partido Nacional no governo (braço político dos militares que governavam o país desde o golpe de Estado de 1963). Os afiliados ao COLPROSUMAH tem se

identificado, historicamente, com a ala reformista do Partido Liberal e com as diferentes variações da esquerda hondurenha organizada. Desde suas origens, a combatividade do COLPROSUMAH gerou uma fratura com os professores mais conservadores. Desse modo, em 1964, um novo núcleo de professores desdobra-se do COLPROSUMAH e funda o Colégio Profissional União Magisterial (COPRUM)<sup>17</sup>. O COLPROSUMAH e o COPEMH estão afiliados à Confederação Unitária de Trabalhadores de Honduras (CUTH), uma central sindical tradicionalmente ligada à esquerda hondurenha organizada. O PRICHMA e o SINPRODOH estão afiliados à Central Geral de Trabalhadores (CGT), ligada ao movimento social-cristão. Os colégios de professores são organizações bastante numerosas. O COLPROSUMAH tem uns 25 mil afiliados que cotizam a organização, o PRICHMA tem uns 13 mil afiliados, o COPEMH tem atualmente 13.317 afiliados, o SINPRODOH uns 6.000 afiliados e o COPRUM, 3.000 afiliados. Apesar de suas diferenças político-ideológicas, os colégios do magistério tem tido uma grande capacidade para unir suas forças e mobilizar-se de forma unitária.

Na **Guatemala**, o autoritarismo político desalentou a organização sindical. Existe uma forte fragmentação das organizações docentes, a maior parte das vezes com orientações contrapostas. As organizações sindicais do magistério são *Instancia Nacional de Maestros* (INM), *Maestros Unidos da Guatemala* (MUG), *Asamblea Magisterial de Guatemala* (AMG), *Sindicato de Maestros de Guatemala* (SMG) e o Sindicato de Trabalhadores da Educação da Guatemala (STEG). Junto da fragmentação, destaca-se a baixa taxa de afiliação, já que o conjunto das organizações representa só 5% do total de docentes do país. Nesse país, castigado pela guerra civil durante anos, as redes institucionais são muito fracas e existe uma verdadeira dificuldade por parte das organizações intermediárias para adaptar sua atuação ao jogo democrático e à situação de paz.

Em **El Salvador**, a Associação Nacional de Educadores Salvadorenhos (ANDES 21 de Junho) surge, em 1968, vinculada às forças populares de liberação e, após os tratados de paz, ao FMNL, como sua expressão partidária. Na década de 1980, as organizações de trabalhadores do setor público mantiveram uma importante força, em matéria de afiliação,

---

<sup>17</sup> O Sindicato Profissional de Docentes Hondurenhos (SINPRODOH) tem como origem a organização dos professores empíricos (professores que não tinham título docente) para o ensino na educação primária no país. Os professores de educação média organizaram-se, inicialmente, na Associação Hondurenha de Professores Graduados de Ensino Médio (AHPGEM), transformada, em 1969, no Colégio de Professores de Educação Média de Honduras (COPEMH).

capacidade, mobilização e presença política, mas dependiam dos partidos políticos em contenda, subordinando o conteúdo sindical. A atividade articulou-se às demandas relativas à proposta social de diálogo-negociação do conflito armado, pacto social, etc. Uma vez terminada a guerra, os sindicatos não tinham suficiente formação, nem experiência em matéria de estratégias de afiliação, formação sindical, negociação de contratos coletivos, recolhimento de cotas sindicais. Mas a situação mudou, notavelmente nos últimos anos, já que os sindicatos perderam suas margens de atuação perante o Estado, enquanto o Estado deixa de considerá-los interlocutores políticos. Atualmente, o setor do magistério se estrutura em diversas organizações que incluem associações e sindicatos. A organização mais numerosa e de maior tradição é a Associação Nacional de Educadores Salvadorenhos (ANDES 21 de junho) que, no ano de 1998, contava com 4.000 afiliados. A *Unión Gremial de Educadores Salvadoreños* (UGES) representa uma ampla coalizão de sindicatos do magistério (CODINES, ASDEP, SIMES). A terceira organização de importância é Bases Magisteriais (BM) que, ainda sendo uma organização muito nova e menor, representa uma fração dissidente da ANDES e mantém posições muito críticas, não só em relação à reforma educativa e ao papel do Ministério, mas também sobre a atuação dos outros sindicatos docentes.

Pode-se comprovar a diversidade dos tipos organizativos que existem nas organizações sindicais docentes na região. As próprias denominações delas respondem a uma grande variedade: sindicatos, associações, colégios profissionais. Algumas se orientam pela denominação de “professores” ligadas às representações de classe média; outras utilizam o derivado do termo “magistério”, enquanto outras se mantêm fiéis ao conceito mais classista de “trabalhadores”. Essa heterogeneidade do conjunto expressa a tensão subjacente entre as identidades trabalhistas e as identidades profissionais. A forma como vai se resolvendo essa tensão vincula-se com os tipos de respostas que as organizações constroem em relação aos problemas que enfrentam: em alguns casos circunscritos às questões trabalhistas (condições de trabalho, salário, carreira docente); outros de política educativa, como o financiamento, a mudança curricular, a capacitação, a descentralização, etc.

Dentro dessa diversidade de situações nesses países, uma das diferenças mais significativas radica na maneira como as organizações de docentes de um mesmo país se agrupam ou se vinculam, entre si, para obter maior peso, cobertura territorial e representatividade. Ao

analisar as organizações, a partir dessa perspectiva, se apresentam os seguintes tipos de situações:

- Países nos quais coexistem múltiplas organizações não integradas, configurando em consequência uma situação de fragmentação, como no caso de **Honduras, Nicarágua, Guatemala e El Salvador**. Uma variação dessa mesma situação apresenta o **Uruguai**, onde a fragmentação se manifesta no tipo de afiliação por nível educativo, mas onde existe um número reduzido de federações agrupadas, ao mesmo tempo, em uma central sindical unitária. **Honduras** talvez represente um caso distintivo, já que, ainda que exista um alto grau de fragmentação e concorrência entre as organizações, em determinadas conjunturas históricas elas tendem a definir estratégias unitárias, ainda que com baixo nível de estruturação organizativa no tempo<sup>18</sup>.
- Países em que os sindicatos docentes ficam integrados em confederações, como na **Argentina** e no **Brasil**, ainda que no primeiro caso as entidades de base provincial apresentam um nível importante de autonomia com relação à central confederada.
- Países nos quais se conforma um sindicato ou associação de caráter nacional praticamente único, como no caso do **Chile**, em que o coletivo docente tem um tipo de representação independentemente do nível educativo, territorial ou a dependência pública ou privada do conjunto dos docentes.

## 2.2. OS NÚCLEOS DE CONFLITO ENTRE GOVERNOS E DOCENTES

Nesse item, se identificam os principais núcleos de conflito entre os atores estatais e as organizações docentes no quadro dos processos de reforma educativa<sup>19</sup>. Para descrever e

---

<sup>18</sup> Nos casos de **El Salvador, Costa Rica, Nicarágua e Honduras**, a criação e configuração atual dos sindicatos está fortemente imbricada com os partidos e movimentos políticos, que construíram, através deles, organismos que lhes permitiram incorporar, à sua rede clientelística, os setores emergentes. Nesses países, existe uma continuidade entre as lideranças partidárias e as sindicais, e a dispersão institucional dos últimos anos explica-se pela dispersão do sistema de partidos. São sindicatos que encontram sua referência principal na estrutura partidária e na articulação com a base social, que se sustenta porque é uma condição para manter a primeira. Não são as posições ideológicas, nem as relações com a base, as que explicam os distintos alinhamentos sindicais, mas sua participação ativa nas excisões e lutas partidárias.

<sup>19</sup> Para sistematizar a informação produzida por cada caso nacional, identificou-se um conjunto de categorias (produto de uma primeira fase de estudo de cada um dos casos) e, em um segundo momento, se revisaram as categorias integrando os dados da totalidade dos países.

analisar a diversidade de aspectos que caracterizam as situações de conflito nos distintos países, utilizaram-se as seguintes categorias:

1. conflito econômico-corporativo, que inclui todos aqueles aspectos de tipo trabalhista: salários, estatutos, convênios coletivos, regimes de pensões;
2. conflito político-corporativo, que integra todas aquelas demandas das organizações docentes de participação no processo de decisão das políticas educativas;
3. conflito político-ideológico, que se caracteriza pelo questionamento político-ideológico aos lineamentos da política de descentralização, privatização, ou à ingerência dos organismos internacionais no âmbito educativo, etc.

A seguir, se apresenta uma descrição geral dos diferentes cenários nacionais de conflito nos processos de reforma.

No caso do **Brasil**, a política federal de municipalização e negociação descentralizada das relações profissionais tendeu a “flexibilizar” as contratações, as políticas salariais e a carreira docente. Esse processo reduziu tendencialmente a influência das entidades nacionais e estaduais dos trabalhadores da educação e dificultou sua estruturação para enfrentar a política federal para a educação básica. A carreira do magistério foi um ponto central de conflito durante toda a década, já que a CNTE tinha postulado uma série de princípios gerais (ingresso à carreira docente exclusivamente por concurso público, gestão democrática dos sistemas de ensino, fixação de um piso salarial profissional nacional por lei federal, incentivo por dedicação exclusiva, antiguidade em serviço e localização) que não foram retomados pela reforma federal. Em geral, as relações entre as autoridades do setor da Educação e o movimento docente nas gestões entre 1995 e 2003 foram tensas, tanto em nível nacional como no Estado de São Paulo<sup>20</sup>. Os questionamentos do sindicalismo docente à política educativa foi principalmente política e partiram de uma crítica geral das propostas educativas preconizadas pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento aplicadas no Brasil. No discurso das organizações

---

<sup>20</sup> Na perspectiva sindical, no que se refere à gestão democrática (uma das bandeiras do movimento docente), a Lei de Diretrizes e Bases desconsidera o Fórum Nacional de Educação, instância que deveria permitir a interação com a sociedade e dar organicidade ao sistema; reduz as atribuições do Conselho Nacional de Educação, tornando-o um órgão subordinado ao MEC; não garante Conselhos Estaduais e Municipais de Educação democráticos e transfere aos sistemas estaduais e municipais a responsabilidade de definir as regras de funcionamento dos Conselhos Escolares.

sindicais docentes, a reforma educacional é questionada por estar atrelada a um princípio econômico de mercantilização da educação e um princípio político-ideológico, que é o de propiciar a reconversão cultural no interior da escola, introjetando e reforçando valores como a concorrência e o individualismo.

Um dos eixos centrais da reforma na **Argentina** foi o processo de descentralização dos serviços educativos para as províncias. Ao se dispersar o centro de processamento do conflito, a CTERA viu-se compelida a redefinir sua dinâmica interna a fim de evitar seu desmembramento ou fratura interna. Nesse contexto, ao longo da década, o sindicalismo docente foi deslocando o eixo da sua identidade de funcionário público para o de trabalhador do Estado e integrou, como elementos constitutivos, tanto a defesa dos direitos trabalhistas como da escola pública. O sindicalismo docente, majoritariamente representado pela CTERA, adotou uma postura combativa, colocando em primeiro plano a luta por conquistas salariais e a estabilidade docente, ainda que, em alguns aspectos, tenha entrado em conflito com melhorias de longo prazo ou com a própria profissionalização do exercício docente. Os posicionamentos sistemáticos da organização docente, durante a década, permitem ver que as objeções principais estão centradas – mais do que em um rechaço da agenda de temas propostos – na orientação política geral da reforma, na metodologia de consulta (ou inconsulta) e nas “perversidades” que gera sua implementação nesse contexto. Nos últimos anos da década de 1990, as greves se sucederam nas distintas províncias – algumas com vários meses de duração – motivadas por reiterados atrasos no pagamento dos salários.

No **Chile**, a aprovação do estatuto docente, em 1991, garantiu uma determinada paz social e uma condição política de base no contexto de consolidação democrática, satisfazendo as expectativas de um sindicato numeroso, de importante tradição sindical e o único que tinha sido capaz de derrotar, em plena ditadura, os candidatos sindicais pró-regime. A partir desse fato político, geraram-se as condições para mudanças posteriores, sem agudização do conflito. Com exceção da greve de 1998, no Chile tem existido mais negociação do que conflito no processo de reforma, mesmo levando-se em consideração que a posição do Colégio tem sido, fundamentalmente, de caráter reivindicativo econômico-trabalhista e – no geral – de oposição às políticas de governo. Os temas de debate se situaram ao redor da tensão entre o papel do Estado e o mercado em educação, a municipalização e os aspectos

salariais. Apesar dessas oposições, a aplicação prática da reforma não esteve em perigo. As reivindicações sindicais que se destacam são, fundamentalmente, de caráter salarial e de status trabalhista, em particular, a recuperação de sua condição de funcionários públicos, perdida após as medidas de descentralização e privatização durante o governo de Pinochet. Essa demanda está ligada à democratização do país e às expectativas dos docentes de retorno para um sistema estatal centralizado e para formas de organização tradicionais do sistema educativo<sup>21</sup>.

Para fins de 1989, no **Uruguai**, mestres e professores lançaram uma greve que afetou a legitimidade do governo da época, prejudicando a votação do partido governante nas urnas. Isso empurrou o governo seguinte a adotar políticas mais proativas em educação e a encomendar os estudos diagnósticos que conduziram o processo de reforma em 1995. A reforma contou com um consenso da classe política, mas sofreu um boicote por parte de algumas das Assembléias Técnico-Docentes e dos sindicatos de ensino. Os sindicatos impugnaram o caráter “autoritário” da reforma, a concentração excessiva de funções por parte do CODICEN (Conselho Diretivo Central da Administração Escolar), a velocidade que se pretendia imprimir ao processo de mudanças e também a alguns dos seus conteúdos (por exemplo, o “ensino por áreas” no Ciclo Básico do Ensino Médio)<sup>22</sup>. Essa etapa terminou em dezembro de 1995, com um chamado da Associação de Docentes do Ensino Secundário (ADES), para desobedecer aos lineamentos definidos pelo CODICEN. Os questionamentos ao processo de reforma nunca tiveram como alvo o caráter estatal-centralizado da reforma nem a manutenção dos fins universais do Estado. Durante os anos de 1996 e 1997, os sindicatos docentes enfrentaram duramente a reforma, contando com a participação militante das agremiações estudantis, nas greves e ocupações de centros. Entretanto, os sindicatos ficaram seriamente enfraquecidos pelos seus conflitos internos e pela ação da reforma, que incorporou um segmento da liderança sindical e do círculo mais ativo das ATD.

---

<sup>21</sup> Outro processo significativo na participação da organização docente no Chile reside em um inédito giro para práticas próprias de uma organização profissional, sem que isso implique o abandono das funções tradicionais do sindicalismo reivindicativo (Núñez, 2001: 39).

<sup>22</sup> A conflitividade trabalhista, que se expressa mediante greves ou paralisações, não foi nada significativa no período. Os sindicatos docentes acompanharam as medidas de força da central PIT-CNT, em mais de uma oportunidade de mobilizações gerais por reivindicações salariais, perante as políticas de ajuste.

No **Peru**, em dezembro de 1992, o governo Fujimori tentou transferir escolas e responsabilidades do Estado central ao setor privado e comunal através de três decretos lei (26.011, 26.012, 26.013). Em março de 1993, a Comissão de Constituição do Congresso Constituinte Democrático (CCD) aprovou a modificação do texto constitucional relativo ao direito à gratuidade em todos os níveis de ensino, estabelecendo-se que se concederia a gratuidade “para quem não pudesse pagá-la”, condição que logo foi eliminada pelo crescente descontentamento social (docentes, pais, Igreja Católica, etc.). A partir desse momento, ficou estabelecido na opinião pública peruana “o risco à supressão da gratuidade”. Durante toda a década, o sindicalismo docente situou-se na oposição às reformas, ao rechaçar uma política governamental que considerava “contra a gratuidade do ensino” e “contra a estabilidade no trabalho” do magistério. Já no governo de Toledo, a recente greve docente, que reivindicava melhorias salariais, provocou um conflito estendido e de extrema gravidade<sup>23</sup>.

Na **Costa Rica**, durante toda a década, os núcleos de conflito se concentraram exclusivamente na esfera econômico-corporativa. Uma greve por salários estendeu-se durante 12 dias em abril de 1990 (Ministério do Trabalho, Listado de Greves). Em 1993 e em 1995, produziram-se duas greves pela Lei de Pensões, que introduzia modificações no regime de pensões do magistério. Desde 1995, até o ano de 2002, não se produziram novos movimentos grevistas. No ano de 2003, surgiu um novo movimento grevista motivado pelo atraso no pagamento dos salários dos educadores e pelo projeto de lei de “municipalização”.

Na **Nicarágua**, no período de 1990 até 2003, desenvolveram-se duas greves nacionais: a primeira, entre abril e maio de 1991 – liderada por ANDEN -, e a segunda, entre fevereiro e abril de 1995, liderada por uma aliança entre ANDEN, CONFENITEC e CNMN. As causas da greve de 1991 foram as alterações na estabilidade do trabalho, a situação salarial do magistério, a não regulamentação da Lei de Carreira Docente e os atrasos no pagamento

[MP1] Comentário: Ver original. Error en la redacción.

---

<sup>23</sup> As exigências da VII greve do magistério nacional (2003) giraram em torno do aumento dos salários e pensões e de outras demandas (nomeação de professores contratados e desempregados, pagamento de bonificações por anos de serviço, auxílios por morte e funeral, descongelamento e ascensão de níveis no magistério, matrículas gratuitas, etc). A paralisação durou 31 dias e se resolveu quando o governo acordou com os professores um aumento salarial mensal de 28 dólares e se comprometeu a estabelecer um aumento salarial escalonado. Os conflitos derivaram em uma ampla participação de outros setores sociais e na declaração do estado de emergência, onde uma forte repressão policial e a detenção de professores são uma amostra da sua alta intensidade.

dos salários. A inconformidade do magistério transformou-se em perda de legitimidade das lideranças de ANDEN, perante suas bases, a partir de maio de 1991, quando o magistério *andenista* entrou em um período de refluxo de desmobilização, comportamento que se prolongou até 1994. A greve de 1995 foi diferente, tanto no seu processo de gestação e organização quanto na sua condução. O problema salarial e de ausência de políticas de proteção e bem-estar social para o magistério afetava todos os professores por igual – *andenistas* e não *andenistas* – o que abriu as possibilidades para os acordos entre as Confederações do Magistério. Desde julho de 1994, ANDEN, CONFENITEC e CNMN iniciaram um processo de unidade na ação, com o objetivo de colocar para o governo e as autoridades do Ministério da Educação uma lista de demandas. Passada a greve, o Ministério da Educação não só não cumpriu seus compromissos, como também desenvolveu um conjunto de medidas que provocaram a divisão das organizações docentes, o que enfraqueceu as possibilidades de realizar ações em defesa dos seus direitos, especialmente na questão salarial (63 dólares de salário básico, um dos mais baixos da América Latina e Caribe)<sup>24</sup>.

Em **Honduras**, os principais núcleos de conflito entre organizações docentes e governo, ao longo da década, se produzem a partir da formulação do Programa de Reestruturação do Sistema Educativo do Presidente Callejas, em particular no referido à participação comunitária na descentralização e regionalização educativa. Um exemplo desse processo é a posição sindical perante o Programa Hondurenho de Educação Comunitária (PROHECO). Os sindicatos do magistério têm enfrentado a administração de escolas por parte da comunidade porque vêem nisso um caminho para a privatização da educação<sup>25</sup>. No quadro da oposição à descentralização, se desenvolveu a negociação pelo Estatuto do

---

<sup>24</sup> Na atualidade, podem-se observar duas tendências: de um lado, os docentes das diferentes inclinações políticas, afiliados às Confederações Sindicais mais importantes (a CGTEN-ANDEN, a CONFENITEC, a CNMN e a CMN), desde meados do período (1994-1995), têm desenvolvido estratégias para a convergência de ações unitárias. De outro lado, o Ministério da Educação – como nos anos setenta – tem promovido a criação de múltiplas expressões organizativas, que reduzem o impacto das ações de força e provocam a divisão do sindicato do magistério.

<sup>25</sup> “Nomear professores por contrato de duração limitada, negando os direitos que outorga o Estatuto do Docente; criar escolas do Programa em lugares onde já funcionam ou muito próximos de escolas públicas; outorgar atribuições às Associações Educativas Comunitárias, que geralmente são organizadas por instâncias das autoridades educativas, para efetuar os pagamentos dos professores, supervisionar o trabalho dos mesmos e, em alguns casos, cancelar e nomear professores; brindar maior apoio logístico, prover de mais e melhores materiais educativos e criar condições para assegurar um melhor trabalho educativo dos professores que se desempenham nas escolas criadas pelo Programa”.

Docente. Os questionamentos se apoiaram em mobilizações organizadas pela FOMH, que culminaram em abril de 2000 com a assinatura de uma ata de compromisso pelo Ministério da Educação.

Em **El Salvador**, desde o início da década, a luta pelo reconhecimento da legalidade dos sindicatos no setor público foi a área de conflito que ocupou a ação das organizações trabalhistas. As associações do magistério salvadorenho não são reconhecidas, pelo Estado, como sindicatos, mas sim como “associações civis”. Entretanto, a reforma educativa se implementou consultando diversos setores. Com a implementação da reforma, ANDES 21 e UGES tiveram relações de cooperação com o MINED em todo o período; o mesmo não aconteceu com Bases Magisteriais (BM). As reformas da administração de recursos humanos se realizaram consultando os sindicatos de docentes. Da coordenação sindicatos-MINED, surgiu a Lei da Carreira Docente, assim como melhorias nos serviços de bem-estar (farmácias, médicos de família etc.). Mas é consenso, entre os distintos sindicatos, que as melhorias assinaladas não compensam os baixos salários, incrementos de exigências que a reforma colocou ao trabalho docente. Outra linha a que se outorga importância é a da profissionalização docente. Registra-se, aqui, a oposição sindical às ações que foram delegadas para atores “não magisteriais”: a UCA (Universidade Centro-Americana José Simeón Cañas) e a FEPAD (Fundação Empresarial para o Desenvolvimento Educativo)<sup>26</sup>. Como tendência geral, poderia se afirmar que, em boa parte desses países, além dos conflitos relativos aos níveis salariais e condições de trabalho, os pontos mais fortes dos desentendimentos, na maior parte dos casos, são:

- a) Oposição dos sindicatos docentes aos processos de descentralização e privatização, devido a que fragmentam o cenário em que historicamente se desenvolveu o sindicalismo e porque questionam o modelo de organização tradicional das organizações. A isso se acrescenta que o caráter público da educação permite aos docentes incluírem-se entre os funcionários estatais protegidos.

---

<sup>26</sup> A UCA teve ativa participação na reforma curricular, na introdução da reforma para os docentes, no desenho da capacitação média e básica e na realização de alguns monitoramentos do processo de reforma. A FEPAD contribuiu com o desenho de diversos processos dentro da reforma, em pesquisa, divulgação do diálogo e capacitação de docentes. Os sindicatos colocam a necessidade de que a responsabilidade pela formação dos professores seja devolvida ao MINED. Na perspectiva sindical, a ação daqueles organismos não foi supervisionada corretamente e nem foi avaliada segundo padrões de qualidade adequados.

- b) Rechaço ao caráter “inconsulto” das reformas, como desdobramento do direito à participação, adquirido na fase neocorporativa.
- c) Resistência a dar o aval para as mudanças nas normas regulatórias que podem reverter condições obtidas anteriormente pela mediação sindical, muitas das quais são direitos adquiridos em troca da degradação dos salários sem mediação de ofertas de recuperação salarial.
- d) Desacordo com a introdução de sistemas de avaliação que são considerados mecanismos de controle que, além de estabelecer prêmios e castigos, quebram a homogeneidade da base social do sindicalismo e dificultam a demanda agregada de interesses.

Em nenhum caso nacional, a organização docente tem participado na formulação e desenho das políticas de reforma educativa, mas sua intervenção na arena pública se manifesta com mais força discursiva e coerência no nível das mudanças institucionais: a defesa da educação pública, do *Estado docente* e da tradição central burocrática. Pelo contrário, essa mesma prática discursiva tem sido mais fraca no nível propriamente profissional, da formação, das mudanças curriculares ou pedagógicas.

É claro que a principal disputa que se observa, na totalidade dos casos, é no plano econômico-corporativo, dentro do qual os salários e os institutos de regulação da atividade docente ocupam o primeiro plano da agenda reivindicativa das organizações do magistério na região. Isso tem deixado, historicamente, um espaço menor para demandas ou propostas no plano propriamente educativo. Essa afirmação admite matizes, como a posição mais centrada na esfera político-ideológica dos sindicatos do **Uruguai, Brasil e Argentina** para reforma, estratégia que também foi utilizada no **Chile**, mas que, recentemente, começa a girar para uma aceitação e uma participação crítica no processo de reformas.

Existe outro grupo de discrepâncias que se ligam à defesa do espaço de definição das políticas. Trata-se da posição de oposição (exceto na **Nicarágua, Chile e Costa Rica**) a respeito do caráter inconsulto das reformas, ainda nos casos de clara auto-exclusão ou de presença parcial nas negociações. A partir da configuração de um novo modelo organizacional, que subjaz às políticas reformistas – e no qual o sindicalismo docente não encontra claramente seu lugar –, as reivindicações sindicais se vinculam fortemente com o direito à participação no processo decisório, adquirido com a constituição do sistema

neocorporativo do pós-guerra, que o próprio processo reformista (na maior parte dos casos) converte no seu alvo de ataque.

### 2.3. AS MODALIDADES DE INTERAÇÃO NO MARCO DAS REFORMAS EDUCATIVAS

Um indicador de importância, relativo ao lugar que ocupam e ao papel que desempenham as organizações docentes nos processos de reforma, é o tipo de relação que essas estabelecem com o poder político-estatal.

A interação entre sindicatos e governo implica tanto a *mobilização* como a *contenção* e a capacidade para obter concessões por esses meios. Por *mobilização* entende-se os protestos organizados por sindicatos e é a medida mais frequente de comportamento sindical. A *mobilização* costuma ser medida contando o número de greves, sua duração e sua dimensão. Mecanismos alternativos de protesto incluem manifestações, boicotes, greves de fome, *sentadas*, etc. A estratégia de *contenção* supõe a realização de diversos tipos de mecanismos ou ações defensivas. A *interação*, por sua parte, não se define somente em função da mobilização ou da contenção dos sindicatos; o governo pode responder outorgando ou rechaçando concessões. Ao combinar a reação de ambos atores, em quatro interações possíveis, surgem quatro categorias que definem padrões de interação. Essas categorias são as seguintes: 1) mobilização exitosa ou *oposição*; 2) mobilização fracassada ou *resistência*; 3) contenção exitosa (*cooperação*) e 4) contenção fracassada (*subordinação*).

A seguir, se realiza uma breve revisão desses padrões de interação em cada um dos países. No caso do **Brasil**, a forte dinâmica política de oposição e mobilização contra as iniciativas de reforma impulsionadas pelo governo federal não reverteu o processo geral de sua implantação. Entretanto, nos distintos estados, os sindicatos tiveram a capacidade de obstaculizar aspectos parciais e de reverter alguns efeitos das inovações nos ciclos de ensino (como o fechamento de escolas) e da reforma curricular (que implicava perda de horas). As conquistas, em termos econômico-trabalhistas, foram limitadas a aspectos parciais da estrutura do salário base.

Na **Argentina**, o período se caracteriza por uma crescente resistência da organização docente. À medida que se avançou na implementação da reforma, a CTERA passou de uma posição inicial de expectativa a uma oposição claramente crítica e combativa, até chegar à solicitação de revogação da Lei Federal de Educação. Esse posicionamento contribuiu à impossibilidade de estabelecer acordos político-educativos de caráter estratégico, para além de alguns poucos acordos transitórios para medidas específicas. A CTERA foi estabelecendo, com o governo nacional, uma árdua batalha para recentralizar a negociação coletiva, demandando a convocação a negociações paritárias nacionais e defendendo a identidade docente como trabalhador da educação, com duplo pertencimento sindical (provincial e nacional). Nesse confronto, que abarca toda a década, a CTERA atravessou momentos de enfraquecimento externo e interno. Os conflitos internos se potenciaram, em parte, pela falta de identidade partidária da CTERA, que incentivou o governo nacional a não realizar concessões às demandas da oposição. Ainda que a resistência sindical docente, de acordo com sua relação com o governo, foi qualificada como “mobilização fracassada” (Murillo, 2000), devem ser reconhecidos momentos de fortalecimento na sua capacidade de pressão e obtenção de concessões por parte do governo nacional, cujo ponto de inflexão foi o Fundo de Incentivo Docente, que devolveu ao sindicalismo docente uma forte presença no cenário nacional e bloqueou a realização do *Projeto de Profissionalização Docente*. Esses momentos são produto da complementação das paralisações com novas estratégias de ação sindical, como a instalação da *Carpa Blanca* frente ao Congresso da Nação, em abril de 1997, e que fora levantada no ano de 1999, depois de 1.003 dias de protesto e jejum<sup>27</sup>. A paralisação nacional foi substituída por uma estratégia de mobilizações. Essa estratégia foi exitosa e re-legitimou a imagem sindical docente, tanto para seus membros como para um conjunto importante da população argentina, que a transformou em um âmbito de protesto mais amplo.

No **Chile**, a aplicação prática da reforma foi facilitada porque os mesmos formuladores ocuparam postos de alta responsabilidade política e administrativa no Ministério da Educação, durante toda a década. Entretanto, reformas importantes, como a do Estatuto Docente, foram objeto de uma ampla e difícil discussão no Parlamento e de negociações

---

<sup>27</sup> A denominada *Carpa Blanca* constituiu-se em um símbolo visível da disputa pública, com grande cobertura dos meios de comunicação, entre o Ministério da Educação e os docentes, assim como a passagem do modo tradicional de luta sindical, que se deslegitimava cada vez mais e ia perdendo, paulatinamente, adesão.

com os representantes sindicais. A controvérsia terminou com a intervenção presidencial. Três momentos caracterizam a forma de intercâmbio entre as medidas do governo e as organizações sindicais<sup>28</sup>. Nas duas primeiras etapas – e, em particular, na segunda –, governo e docentes mantinham uma modalidade de intercâmbio caracterizada pela resistência do magistério à reforma da educação. Até 1999, o Colégio rechaçou a reforma por considerá-la desenhada pelos organismos internacionais e inspirada em um projeto neoliberal.

No **Uruguai**, mais do que um conflito aberto, a relação entre os sindicatos do ensino e a cúpula hierárquica parece um atrito permanente instalado no sistema educativo, dentro do quadro de uma concorrência político-partidária e ideológica, em nível nacional<sup>29</sup>. Também no caso uruguaio, podem definir-se três momentos ao longo da década. A partir de 1995 se produz um boicote das ATD e sindicatos docentes de Secundária, Formação Técnico-Profissional e Formação Docente à reforma. Realiza-se um chamamento da ADES para desobedecer aos lineamentos definidos pelo CODICEN, que é declarado “inimigo da educação pública”. Nos anos de 1996-1997, abre-se um período no qual a reforma sofreu um sério embate por parte dos sindicatos e das associações estudantis. De 1999 em diante, inicia-se uma relativa distensão do conflito, ajudada pelas aceleradas mudanças e alguns êxitos<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Entre 1990 e 1995, após a aprovação do Estatuto, o Colégio de professores considerou que sua demanda de estabilidade do trabalho fora satisfeita. Cabe destacar que o Colégio, nesse período, era conduzido por lideranças afins ao partido democrata-cristão, integrante da coalizão do governo. Entre 1995 e 2000, se produz uma mudança na direção do Colégio (ganham lideranças vinculadas ao PC) e as demandas se centram na reversão da reforma e ao retorno ao Estado docente, na substituição do sistema de subvenções por um orçamento anual para a educação pública e no rechaço ao sistema de avaliação. A partir do ano 2000, se mantém a mesma direção sindical, mas se produz uma mudança na sua posição perante as medidas governamentais. O Colégio mostra uma atitude de cooperação com a condução da reforma e a agenda reivindicativa sindical se amplia, incorporando, junto aos temas salariais, outras demandas ligadas às questões educativas.

<sup>29</sup> Não é possível compreender a conflitividade, em torno à educação no **Uruguai**, sem levar em consideração que uma das práticas básicas em que se funda a gestão do governo é um sistema de atribuição dos cargos hierárquicos da administração política, de acordo com critérios político-partidários e cotas negociadas de representação dos partidos políticos no poder. Com a ascensão da Frente Ampla, que chega a ser a primeira minoria do país nas últimas eleições, a tensão provocada pela sua exclusão dos órgãos de governo tem crescido e se constitui em um dos principais objetos de disputa no âmbito da educação.

<sup>30</sup> Com a mudança da presidência do CODICEN, se adverte uma predisposição maior das autoridades educativas para restabelecer o diálogo com os atores coletivos do sistema, que culmina na incorporação das ATD aos organismos criados para dar continuidade a medidas e políticas. A partir desse período, se destaca a ação cooperativa das ATD e a predisposição da FUM para a reforma, situação fortemente contrastante com a registrada para o ensino secundário.

Na **Costa Rica**, a Associação Nacional de Educadores (ANDE) manteve sua histórica interlocução não conflitiva com o Estado, qualquer que fosse o partido no governo. Entretanto, o conflito pela reforma das pensões no ano de 1995, derivado das reformas educativas, assim como das reformas fiscais e econômicas, provocou uma fissura muito forte entre o Governo e os sindicatos dos educadores. Os processos de negociação e conflito pela ampliação do ciclo letivo para 200 dias de aula perpassaram e condicionaram todas as negociações e conflitos entre o governo e os sindicatos de docentes desde o início da reforma até o presente. Na atualidade, o conflito existe em torno do pagamento de salários e de um projeto de lei que outorga às municipalidades a capacidade de decisão sobre o sistema educativo.

No caso da **Nicarágua**, a linha seguida pelo Ministério foi a de enfraquecer a ANDEN, mediante o reconhecimento de outras organizações docentes. O Ministério da Educação têm como interlocutores um amplo leque de organizações<sup>31</sup>. Para o caso da ANDEN, a posição adotada por essa organização tem sido de fraca resistência às políticas educativas, especialmente àquelas encaminhadas à privatização da educação. Porém, essa posição antagonista seguiu um percurso pendular, com momentos de franca confrontação (o período de 1990 até 1998) e momentos de resistência passiva ou ativa (setembro de 1998 até a atualidade). Para o caso da CONFENITEC e da CNMN, a relação é diferente pela comunhão de interesses ideológicos e partidários dessas duas organizações (a primeira de orientação social-cristã e a segunda de orientação liberal) com os três governos que se sucederam no país entre 1990 e 2003. Se a oposição *andenista* se moveu da confrontação à resistência, no caso das duas Confederações a relação com os órgãos de poder se moveu da dependência e subordinação (depois da derrota eleitoral do sandinismo) para a resistência (depois da greve de 1995, quando essas duas organizações acompanharam a ANDEN no protesto).

Em **Honduras**, em 1992, as organizações se opuseram ao Programa Nacional de Modernização da Educação do governo de Callejas, que definiu as linhas estratégicas da reforma. Os representantes do magistério decidiram a criação de uma Coordenadoria

---

<sup>31</sup> Essas organizações poderiam caracterizar-se assim: a) organizações mais próximas aos interesses políticos do Ministério da Educação; b) organizações próximas a esses interesses, mas com um espaço maior de autonomia relativa e c) outras organizações, como a CGTEN-ANDEN, abertamente críticas às políticas do governo no terreno educativo.

Nacional do Magistério Pró Defesa da Educação, em oposição às linhas do Programa que conduziam à privatização e municipalização da educação. Em 1997, gerou-se um âmbito de cooperação para a negociação do Estatuto do Docente, aprovado pelo Congresso Nacional, que fixou e especificou as normas de recrutamento, seleção e nomeação de pessoal, a avaliação, a mobilidade do trabalho e o regime disciplinar. Incluiu um cronograma de aumento salarial progressivo em 4 anos. A partir de 1998, as organizações do magistério abriram um período de oposição “exitosa” baseada no questionamento à descentralização – ligada ao projeto governamental de criação de escolas PROHECO – e a defesa do Estatuto do Docente. Em 2000, o Ministério da Educação viu-se induzido a assinar uma ata de compromisso com a Federação de Organizações do Magistério de Honduras (FOMH)<sup>32</sup>. No mesmo período, se desenvolveu uma luta não lucrativa pela melhoria da escala salarial, ao concluir a aplicação da escala fixada em 1997. Com exceção de COPEMH e COPRUM, as organizações sindicais aceitaram um aumento salarial, proposto pelo governo atual, muito abaixo do demandado.

Antes da assinatura dos Acordos de Paz na **Guatemala**, o sindicato de trabalhadores da Educação (STEG) mantinha um constante protesto pela intervenção dos organismos financeiros internacionais nas políticas de educação. Como parte dos Acordos de Paz, instalou-se, em outubro de 1997, a Comissão Consultiva para a Reforma Educativa<sup>33</sup>, onde participaram 17 instituições públicas e privadas e está representada a Assembléia Nacional do Magistério (ANM)<sup>34</sup>. É através dessa comissão que se desenha a reforma educativa. As organizações representativas do magistério tem sido ativas nas propostas. Em julho de 1999, o Sindicato de Professores da Guatemala (SMG) e o STEG, conjuntamente com a Comissão Permanente de Reforma Educativa (CNPRE) e COPMAGUA, elaboram um documento conjunto com os povos maias e indígenas em relação aos pontos críticos do

---

<sup>32</sup> O Ministro da Educação de Honduras se comprometeu a: “(1) realizar uma pesquisa de todas as escolas criadas com o PROHECO e fechar aquelas que se encontram em lugares próximos a escolas que já estão funcionando, para que os alunos se incorporem à escola comum; 2) incorporar todas as escolas PROHECO no orçamento geral do Ministério da Educação, para que os docentes nomeados nas mesmas gozem dos direitos que lhes concede o Estatuto do Docente; 3) desautorizar as Associações Educativas Comunitárias para intervir nos atos administrativos dos centros escolares, relacionados à nomeação e cancelamento dos docentes e avaliação do seu desempenho”.

<sup>33</sup> Acordo Governativo 748-97 de 24 de outubro de 1997.

<sup>34</sup> Instância Nacional de Mestres (INM), Mestres Unidos de Guatemala (MUG), Assembléia Magisterial da Guatemala (AMG), Sindicato de Mestres da Guatemala (SMG) e Sindicato de Trabalhadores da Educação da Guatemala (STEG).

processo de reforma<sup>35</sup>. Entretanto, até 1999, a ausência de diálogo – característica do governo Arzú – limitou qualquer avanço na participação ativa das organizações sindicais. No governo de Portillo, abrem-se espaços de diálogo para as organizações de trabalhadores do magistério. Nos últimos quatro anos, a ANM retoma suas posições com relação ao processo de reforma, participando ativamente nos diálogos municipais, departamentais e nacional, assim como no Projeto de Lei para a Reforma Educativa e o Programa de Desenvolvimento Profissional.

Em **El Salvador**, ao longo da década, tanto ANDES 21 de Junho quanto UGES adotaram uma estratégia de cooperação com o governo. Duas situações se relacionam com essa estratégia: a participação na elaboração da Lei Geral de Educação e a elaboração, coordenada com o MINED, da Lei de Carreira Docente. No pólo oposto, Bases Magisteriais (BM) assume uma estratégia de ruptura política com as autoridades ministeriais no conjunto do período. BM adota um papel de oposição político-ideológica e corporativa, denunciando a perspectiva privatizadora aberta pelo processo de descentralização e a ausência de participação do conjunto do magistério na definição da política educativa. O governo, por sua parte, não outorgou nenhuma concessão para essa organização, pelo contrário, tentou sistematicamente isolá-la em todo o período.

Ao retomar as categorias colocadas no início do item e observar o acontecido nesse conjunto de países da região, a categoria de subordinação ou contenção fracassada é a que apresenta menor regularidade. O caso mais destacado é o da **Nicarágua** pós-sandinista, na primeira metade da década, onde as organizações sindicais social-cristãs e liberal mantinham uma relação de subordinação com o governo que derrocou o sandinismo. Porém, esse padrão de interação alterou-se após as medidas do governo em matéria educativa, quando a totalidade das organizações coordenaram ações de resistência contra a política salarial para o setor.

No caso dos países do Cone Sul, o padrão de interação é bastante regular em três países (**Argentina, Brasil e Uruguai**), mas não no **Chile**, onde a relação do Colégio com os distintos governos tem girado em torno a diversas formas de cooperação. Nesse país, após uma década de “modernização autoritária”, o governo democrático colocou em marcha um

---

<sup>35</sup> “Análise dos pontos críticos do desenho para Reforma Educativa”, assinado pelo SMG, STEG, CNPRE-COPMAGUA, Guatemala, julho de 1999.

processo sustentado de recuperação salarial e a aprovação do estatuto docente. Desse modo, a resposta do governo chileno para essas demandas definiu a regulação do conflito durante todo o período.

Tanto na **Costa Rica** como em **El Salvador**, as formas de cooperação apresentam semelhanças em relação com o governo: a Associação Nacional de Educadores (ANDE) na **Costa Rica** surge com forte apoio do Estado. Em **El Salvador**, tanto ANDES 21 de Junho quanto UGES adotaram uma estratégia de cooperação com o governo.

#### **2.4. PROCESSOS DE DIÁLOGO E ACORDO ENTRE OS GOVERNOS E OS SINDICATOS DOCENTES**

Uma das estratégias que outorga maior presença e fortaleza política às organizações docentes é a de se constituir em interlocutores válidos e legítimos para questões vinculadas à agenda trabalhista e à política educativa. Desde a perspectiva dos governos, o desenvolvimento de estratégias de negociação serve, por sua vez, para a redução dos níveis de conflitividade social, para canalizar as demandas de participação ou então para integrar e implicar um ator central nos processos de reforma, somando legitimidade às políticas de transformação dos sistemas educativos.

Neste item, se descrevem esses processos e mecanismos de interlocução e acordo que se desenvolvem nesses países ao longo da década analisada.

No caso do **Brasil**, os sindicatos se mobilizaram contra as políticas educativas do governo de Cardoso mas, como foi assinalado, essas políticas foram implementadas, apesar da oposição. Cabe lembrar que, entre o ano de 1988 e 1996, os sindicatos docentes tinham assumido um projeto “da sociedade brasileira” gerado no seio do “Fórum em defesa da escola pública”. Esse projeto foi descartado e substituído por uma LDB (Lei de Diretrizes e Bases) elaborada pelo Ministério da Educação. Gentili (citado por Krawczyk, 2003) aponta a respeito que “a derrota do projeto elaborado pelo Fórum quiçá tenha sido o golpe mais duro sofrido pelo sindicalismo docente durante os últimos anos, marcando definitivamente o vínculo de inacabados conflitos entre governo e sindicatos que definiu o primeiro mandato da gestão de Cardoso e marcará o segundo”.

Na **Argentina**, ainda que se tenha aberto, desde 1997, um caminho para o diálogo, as prioridades continuam sendo muito diferentes: para os sindicatos docentes, as condições salariais; para o governo nacional que impulsionou a reforma, o cumprimento do cronograma de implementação até o ano 2000. Nesse sentido, Filmus define esse processo como um “diálogo de surdos” (Gióvine, 2003). Outras instâncias de negociação foram abortadas por pelo menos duas razões. A primeira é que CTERA (devido ao seu pedido de derrogação da Lei Federal) viu-se compelida a negar-se a integrar comissões vinculadas ao processo de reforma<sup>36</sup>. A segunda é que nem os governos nacional ou jurisdicionais têm priorizado esses espaços de diálogo. Da mesma forma, existe uma falta de acordo sobre o papel dos atores sindicais no processo de definição das políticas educativas. A relação está baseada, principalmente, na desconfiança mútua ou na desconsideração do outro como interlocutor necessário. Esse crescente enfrentamento, que caracterizou a relação governo-sindicato na década de 1990, contribuiu para a impossibilidade de estabelecer acordos político-educativos<sup>37</sup>.

No caso do **Chile**, o vínculo se caracteriza por um alto nível de continuidade e institucionalidade dos acordos alcançados entre os atores sociais implicados na política educativa. As razões desses êxitos têm de ser analisadas em função de duas características que apresenta a definição de políticas educativas: a) os acordos têm um forte apoio do governo e são objeto de longos debates no Congresso; b) a continuidade das políticas governamentais, produto da permanência dos *policy makers* no interior do Ministério da Educação. Isso tem permitido dar estabilidade e sustentabilidade, de longo prazo, para o

---

<sup>36</sup> Comissões ad hoc (como, por exemplo, a *Comissão de Seguimento da Lei Federal*, criada por solicitação da linha sindical docente negociadora e aprovada pelo Congresso da Nação) ou estabelecidas formalmente, como o *Conselho Técnico Pedagógico* e o *Conselho Econômico Social*, órgãos consultivos do Cfcye da Nação, cujas atividades nunca chegaram a se iniciar.

<sup>37</sup> Um caso relevante, para se levar em consideração – dado o contexto em que se desenvolveu o tratamento da agenda educativa na Argentina –, é a situação da Província de Córdoba. O governo peronista dessa província (1998-2002), decide instrumentar duas ações de governo que criam as bases institucionais necessárias para o Pacto. A primeira é a convocatória aos distintos setores com o objetivo de obter um diagnóstico da situação, oferecendo a pasta educativa para figuras próximas do principal sindicato docente; motivo que tem uma forte incidência na recomposição do diálogo e na abertura de espaços de acordos. A segunda é a decisão de suspender algumas das políticas reformistas anteriores, tais como o veto à lei de titularizações de docentes interinos, a revisão da nuclearização das escolas rurais, a incorporação do adicional por assiduidade aos salários dos professores, o pagamento de dívidas salariais e um cronograma de pagamento de obrigações pendentes da gestão anterior etc. Esse acordo busca propiciar o estabelecimento de regras mais transparentes de intercâmbio político, que possibilitem a concretização de benefícios para as partes. Da mesma forma, procura incorporar dimensões pedagógicas na agenda e não reduzir as relações às questões econômicas e trabalhistas.

conjunto de programas e políticas, no geral, apesar das mudanças presidenciais, dos ministros e da complexidade progressiva das políticas.

No **Uruguai**, o marco institucional da negociação e diálogo entre autoridades e atores coletivos, foi dado pelo espaço das ATD. Não existe um marco equivalente para os sindicatos. A agenda é fixada pela autoridade e, até o momento, a relação entre ambas as partes tem sido mais de oposição do que de colaboração. Portanto, não existe nenhum grau de institucionalidade e estabilidade atribuível aos acordos, nem de modalidades alternativas de definição da agenda.

No **Peru**, terminado o governo de Fujimori, o Governo de Transição convocou, em janeiro de 2001, um núcleo de especialistas nacionais para se unirem à conformação da Comissão por um Acordo Nacional pela Educação, que elaboraria as recomendações de política, com base em um consenso social, produto de uma consulta nacional realizada nos meses de abril e maio. A Proposta de um Acordo Nacional pela Educação foi entregue pelo Governo de Transição, em cerimônia pública, em julho de 2001. Os objetivos que se colocam nessa proposta se associam às medidas que deveriam permitir chegar ao ano 2021 com universalização da escolaridade para a população de 4 a 18 anos, estratégias de cultura de criação para crianças entre zero e 3 anos, gasto público em educação de, pelo menos, 6% do PIB, entre outros<sup>38</sup>. Ao assumir o governo, o presidente Toledo colocou como tarefa principal do sistema educativo a construção democrática das propostas por meio do diálogo aberto e plural entre o Estado e as diversas pessoas, grupos e instituições da sociedade civil.

Na **Costa Rica**, as características centrais da relação entre o governo e os sindicatos é a inexistência de um processo de diálogo ao redor de temas globais das políticas educativas. Os temas abordados na relação são pontuais e gerados, principalmente, por conflitos trabalhistas. Nas organizações do magistério, tende a predominar uma visão de corte sindical e trabalhista, cujos temas mais relevantes tem sido os sistemas de pensões, o pagamento de incentivos salariais e os problemas administrativos do MEP para cumprir com o pagamento de salários.

Na **Nicarágua**, não tem existido nenhum espaço de negociação e diálogo entre os órgãos do poder político e as organizações do magistério, as municipalidades e demais organizações civis do campo da educação, durante a última década. Nos últimos treze anos,

---

<sup>38</sup> *Proposta para um Acordo Nacional pela Educação*, Ministério da Educação, Lima, 2001.

somente em uma oportunidade abriu-se um espaço de diálogo e negociação, no qual foi debatida a política educativa nacional: esse foi o caso do Comitê Técnico que elaborou a Estratégia Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação (1999-2000). Depois de aprovado o Plano Nacional de Educação, em dezembro de 2000, e de sua apresentação pública em março de 2001, o Comitê Técnico do Plano não voltou a ser convocado.

Em **Honduras** – coincidindo com a posição mantida pelos sindicatos do magistério na primeira metade da década -, o governo propôs que a liderança da transformação educativa deveria ficar nas mãos do Conselho Nacional de Educação. Essa decisão governamental de reestruturar o Conselho Nacional de Educação (dirigido pelo Presidente da República, acompanhado pelo Ministro da Educação, pelo Ministro da Cultura e por representantes da sociedade civil) se converteu em um dos pontos-chaves para o avanço da reforma educativa<sup>39</sup>.

Na **Guatemala**, a ausência de diálogo social remonta várias décadas. Os Acordos de Paz de 1997 permitiram criar um cenário para a reconciliação nacional com a participação dos diferentes setores sociais. Esses acordos propõem uma agenda nacional para a construção da paz, reconciliação e equidade social. A Reforma Educativa constitui parte desses compromissos a serem alcançados. Nos últimos seis anos (1997-2003) – com a conformação da Comissão Permanente para a Reforma Educativa e as diferentes propostas para essa reforma –, tem-se avançado nos mecanismos através dos quais se tenta chegar em um nível de consenso para sua implementação. Na Comissão Consultiva, além da participação das agências estatais e da participação da ANM, é importante destacar a participação das organizações maias e indígenas. Esses setores têm sido atores-chave no processo. Também o Foro Nacional da Mulher e as instituições religiosas têm aportado importantes insumos no processo. Apesar das críticas, o Ministério da Educação reiterou sua vontade de legitimar o processo de reforma no seu programa de governo.

Como síntese, pode-se apontar o peso relativo que adquire a esfera trabalhista em relação à política educativa nos processos de interlocução e acordo. A participação mais significativa

---

<sup>39</sup> O COLPROSUMAH propôs um breve *Plano para a transformação da educação nacional*, com objetivos e metas. A seu juízo, esse plano poderia realizar-se em aproximadamente 15 anos. Uma fonte adicional de pressão social para fazer avançar a transformação da educação nacional consensuada pelo FONAC deriva das organizações da sociedade civil que atuaram como avalistas do compromisso político, do qual os candidatos à Presidência da República, incluído o Presidente Maduro, se comprometeram a impulsionar um conjunto de reformas, entre as quais se encontra a reforma educativa consensuada pelo FONAC.

das organizações tem sido sua intervenção na discussão dos estatutos que regulam o trabalho docente. Em alguns países, estabeleceram-se normas para a participação de representantes de associações de docentes. Em outros, não se prevê, de maneira formal, essa participação. Também se observa outro critério no reconhecimento que se outorga à participação de algumas organizações em assuntos importantes e que se deriva de sua capacidade (real ou potencial) para efetuar mobilizações.

Convém, entretanto, distinguir a interlocução na esfera trabalhista da interlocução na esfera das políticas educativas. Nos casos da **Costa Rica** e do **Chile**, nos primeiros anos da década, as organizações docentes só atuaram como interlocutores em matéria trabalhista, ainda que no **Chile** o Colégio não possua formas orgânicas de participação, diferentemente das organizações da **Costa Rica**. A participação do Colégio, no **Chile**, explica-se melhor pelo seu próprio peso orgânico – social, sindical e político –, que lhe permitiu participar em diversas comissões de política educativa em nível central. Apesar do nível de institucionalização alcançado na **Costa Rica**, se observa a ausência de diálogo ao redor das políticas educativas. No **Uruguai**, a participação das ATD está estabelecida como norma legal.

Não existindo um marco equivalente para os sindicatos, a agenda foi definida unilateralmente pelo Estado, o que tendeu a gerar um baixo grau de institucionalidade e estabilidade para os eventuais acordos. Na **Argentina**, o crescente enfrentamento que caracterizou a relação governo-sindicato na década de 1990, contribuiu para dificultar o estabelecimento de acordos político-educativos. Ainda reconhecendo que, desde 1997, abre-se um caminho de diálogo, as prioridades continuam sendo diferentes. No **Brasil**, o fracasso do projeto do Fórum, em meados da década, teve como efeito a cristalização do conflito entre a CNTE e o governo, impossibilitando qualquer forma de recuperar o processo de diálogo.

Mas o caso extremo de ausência de interlocução é a **Nicarágua**, onde, ao longo da década, não existiu nenhum espaço de diálogo. Essa situação é produto, em boa medida, da confrontação com as centrais sandinistas e da estratégia de enfraquecimento dessas centrais, através da fragmentação das organizações docentes. Em **Honduras e El Salvador**, as organizações docentes participam, desde meados da década, em dispositivos de acordo sobre políticas educativas. Em **Honduras**, essa situação se produz pela capacidade de

mobilização e oposição dos docentes à reforma educativa nos primeiros anos da década. Em **El Salvador e Guatemala**, em troca, os acordos são resultados e se enquadram nos processos de negociação pós-bélica.

### 3. LIÇÕES PARA O DIÁLOGO

No início do século XXI, é claro que, em boa parte dos países, a euforia reformista perdeu uma parte significativa das suas forças. Com os primeiros efeitos visíveis das reformas econômicas e institucionais, nos países que levaram mais a fundo a abertura e as políticas de privatização, as opções e orientações de política parecem estar mudando e uma revalorização do Estado centralizado/organizador ganha adesões nos distintos países da região.

Mas, seguramente, a onda de reformas do Estado docente e do governo burocrático-centralizado (com exceção de **Costa Rica e Uruguai**) não provocará uma onda contrária que volte os sistemas educativos para seu estado prévio. As grandes quantidades de iniciativas e programas desenvolvidos na década de 1990 parecem ter deixado, em muitos países, uma sensação de esgotamento e, às vezes, de decepção. Pode se perceber a generalização de um sentimento de prudência e uma visão mais matizada e de longo prazo a respeito da capacidade dos estados e das sociedades para reinventar as tradições culturais e educativas.

Esse ciclo de esforços reformistas, no campo da educação, operou em contextos sociais e econômicos onde se incrementou a desigualdade social – exceto no caso do **Chile**, onde também não diminuiu – e se enfraqueceram os mecanismos tradicionais de afiliação e inclusão social. É claro que os problemas educativos da região estão claramente relacionados com as situações estruturais de pobreza, desigualdades no ingresso, perfil produtivo dos países e instabilidade política e institucional. Mas parece existir evidência de que programas de reforma da educação pouco consensuados – e, em alguns casos, também pouco prudentes e sustentáveis – têm aprofundado alguns desses problemas.

Em função dos processos resenhados nesse documento, que lições podem surgir a respeito do diálogo e dos acordos entre sindicatos docentes e governo? A questão é notoriamente complexa e difícil de ser abordada, de uma forma geral, para o conjunto da região. Como

aporte para esse processo, se apontam, a seguir, algumas idéias que podem ser pertinentes para pensar e melhorar a formulação e implementação de políticas educativas na região, o papel dos docentes e as formas de relação entre as organizações sindicais e os governos.

1. Como parte de um processo de reestruturação global das economias, dos mecanismos de governo estatal e das formas de construção da experiência social, as reformas educativas da década de 1990 implicaram para os docentes a perda – real e/ou simbólica – de espaços de reconhecimento e a redefinição das qualificações requeridas pelos postos de trabalho. Em muitos países, esse processo de desestruturação de velhas certezas sociais, políticas e culturais – que acompanharam a conformação e desenvolvimento da profissão – coincidiram com a lenta e/ou insuficiente recuperação do poder aquisitivo dos docentes. O ciclo de reforma modernizadora, impulsionada desde o centro, expôs os docentes, estudantes e membros das burocracias educativas a um conjunto de pressões e exigências, redefinindo complexos e instáveis mapas de “vencedores” e “perdedores”.
2. Através das reformas, as escolas e os docentes foram estimulados a promover mudanças nos processos de gestão e nas formas tradicionais de ensino. Os processos de reforma demandaram novas funções e responsabilidades aos docentes (trabalhar com um currículo mais aberto e flexível ou elaborar o projeto institucional) que, em muitos casos, não podem ser sustentadas em condições de trabalho ou com populações cuja situação sócio-econômica tem se deteriorado ou que não portam os códigos culturais com os que se costumava trabalhar na escola. Além do mais, em alguns países, por exemplo, os processos de reconversão, atualização ou reciclagem docente vinculou-se mais com a ameaça sobre questões trabalhistas do que com um processo de fortalecimento e melhora de suas capacidades de intervenção.
3. Na década de 1990 – com reformas ou sem elas –, modificaram-se profundamente as regras do jogo para os sindicatos docentes. O campo de atuação e decisão está mais disperso, na medida em que a globalização e os processos de descentralização geraram uma multiplicação dos espaços de conflito e negociação política. Novos atores incorporaram-se a arena política da educação (níveis do estado municipal e/ou provincial, organismos internacionais, ONGs, organizações privadas). Ao mesmo tempo, a crise sistêmica do Estado-Nação (Castells, 1997) e dos

mecanismos de cooperação e integração social tem conduzido para um descrédito geral sobre a ação política, processo que afeta, também, a legitimidade das organizações sindicais docentes (Tiramonti, 2001). O questionamento e a confrontação com os governos nos processos de reforma são, ao mesmo tempo, movimentos do setor dirigidos a defender e/ou recuperar posições e recursos para os docentes e suas organizações, mas também devem ser visualizados como tentativas de construir novos sistemas de orientação para a ação social coletiva.

4. Pela sua gênese, o setor docente é parte inseparável das classes médias que cresceram junto à expansão e desenvolvimento do Estado moderno na América Latina. Seu *ethos* profissional – apesar de suas diferenciações internas por país, nível do sistema ou especialidade – está fortemente associado com a estabilidade institucional e das regras do jogo e com um ideário que coloca o Estado no centro dos processos de modernização e de bem-estar social. Durante quase cem anos, esse pacto, entre os docentes e o Estado, constituiu uma *identidade projeto* (Castells, 1997); identidade que é tanto um posicionamento político quanto expressão crescente de uma comunidade cultural que busca respostas às ameaças da globalização e dos poderes do mercado. Até agora, na maior parte dos países, os possíveis ganhos e desafios de uma profissionalidade mais autônoma do Estado não tem constituído um contra-peso suficiente aos valores e tradições de uma vida profissional que serviria de refúgio diante das incertezas e ameaças que supõem os (desiguais) processos de modernização na região.
5. Em cada uma das sociedades, existem distintas tradições, *memórias* e recursos que entram em jogo nos processos de mudança. A luz da experiência, em alguns países da região, as apostas por consolidar processos de negociação e inclusão dos diversos atores – ainda a custo de uma “lentidão” aparente nos ritmos de avanço das reformas –, constituem uma premissa básica para levar adiante mudanças posteriores e duradouras no setor. A sensação dos docentes, de se perceberem ou não como parte ativa das reformas, é, decididamente, um elemento determinante para articular políticas de melhora.
6. É obvio lembrar que é mais simples implementar mudanças durante um período no qual os salários sobem e o poder aquisitivo dos docentes também. A experiência da

década também mostra que não é possível evitar conflitos com os docentes, nem com as suas organizações, em processos de reforma, mas é pouco provável que a qualidade da educação e dos aprendizados dos estudantes melhore se os professores não compartilham, em boa medida, os sistemas de orientação e os valores das reformas e não participam com papéis relevantes. Parece claro que as políticas devem desenvolver mais ativamente estratégias de consenso com os docentes. Essas estratégias de construção de consenso não devem ser conceituadas como requisitos operacionais ou recursos táticos, mas devem ser pensadas como o coração mesmo dos processos de reforma<sup>40</sup>.

7. É claro que é mais fácil envolver os professores nos processos de melhora naquelas sociedades onde os docentes se percebem e se consideram a si próprios como profissionais com responsabilidade perante os estudantes e suas famílias. **Uruguai, Chile, Costa Rica** e alguns estados do **Brasil** tiveram experiências razoavelmente positivas envolvendo, de algum modo, os professores nas mudanças. Entretanto, em muitos países, os processos de reforma apresentaram severos déficits de participação dos docentes e de outros atores sociais.
8. O outro aspecto que deve ser pontuado é aquilo que Picazo Verdejo (2003, 64) destaca para o caso chileno: a “ausência de um referente compartilhado sobre a profissão docente”. Refere-se às representações que – uma vez estabelecidas e compartilhadas – tendem a permanecer e a resistir às mudanças. As reformas supõem processos de redefinição de regras e de redistribuição de recursos que se ordenam em torno de certos núcleos de sentido. Construir (ou não) uma visão compartilhada sobre o sentido das reformas e da profissão docente, entre os governos, os sindicatos e outros atores sociais, traz efeitos (positivos ou negativos) sobre os custos de transação e sobre os esquemas de antecipação a respeito das estratégias dos outros atores. Essa dimensão “cognitiva” da política educativa não

---

<sup>40</sup> No PROMEDLAC VII – realizado em Cochabamba, em março de 2001 – foram feitas algumas recomendações agrupadas sob o título “Fortalecimento e resignificação do papel dos docentes”. Entre elas, se colocava a de outorgar prioridade para o desenvolvimento de políticas nacionais integrais, que permitissem a revalorização da profissão docente e que dessem lugar a uma mudança profunda na organização do trabalho docente e no papel específico que joga cada profissional da educação. Recomendava-se, também, criar as condições de trabalho necessárias para que os professores pudessem contar com tempos efetivos para a realização de tarefas coletivas e avançar, progressivamente, para a dedicação exclusiva num só centro educativo.

pode se restringir às discussões de elites, mas ser imputada ao conjunto da sociedade. O intercâmbio de idéias e a negociação deve antecipar-se à implementação de políticas. Trata-se de um “investimento” que traz diversos benefícios na economia das reformas. Esses processos de aprendizado e mudança na cultura político-institucional não podem ser deixados de lado, sob o risco de tornar inviáveis, ou muito custosos, os passos posteriores. A arena política, em que pese a sua dispersão e complexidade, não é um obstáculo a ser superado ou eludido, mas é um espaço que pode viabilizar as mudanças e fazê-las sustentáveis.

9. As reformas da década, impulsionadas por um grande ativismo estatal, devem abrir caminho à construção de espaços permanentes de diálogo e novos mecanismos de consenso. O desenvolvimento de diálogos, pesquisas e estudos comparados das distintas experiências, com a participação de distintos atores, é uma prática que deve ser promovida e ampliada. É necessário impulsionar processos de mudança que reconheçam, também, a racionalidade histórica das tradições (institucionais, pedagógicas e culturais) da região e que, além disso, assegurem certas continuidades básicas para o desenvolvimento das sociedades e dos processos de transmissão cultural escolar.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CARNOY, M. (2001): “The lessons of education reform in the Southern Cone. A comparative Study of Argentina, Chile and Uruguay in the 1990s”. Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

CASTELLS, M. (1997): La era de la información. Siglo XXI, México.

CASTRO VALVERDE, C. (2003): “Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Costa Rica”. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO, San José de Costa Rica.

CEPAL (1990): Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CORRALES, J. (1999): Aspectos Políticos en la implementación de las Reformas Educativas. Documentos PREAL N° 40, Santiago de Chile.

COSSE, G. (2001), "Gasto educativo, eficiencia, eficacia y equidad en Argentina. 1990-1999". Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Montevideo.

DE CASTILLA URBINA, M. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Honduras". Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO, IDEUCA, Managua.

DE IBARROLA, M. Y LOYO, A. (2001): "Estructura del sindicalismo docente en América Latina", en TIRAMONTI, G. y FILMUS, D. (coord) Sindicalismo Docente y reforma en América Latina. FLACSO-Temas, Buenos Aires.

ERRANDONEA, F. (2001): Antecedentes, contexto y desarrollo de la reforma educativa en Uruguay (1955-2000). Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Montevideo.

FERNÁNDEZ, A. (1988): Las prácticas socio-políticas del sindicalismo/2 (1955-1985). Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

FILGUEIRA, C. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Uruguay". Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO, CIESU-Montevideo.

GARZA TOLEDO, E. (2002): Las transiciones políticas en América Latina: entre el corporativismo sindical y la pérdida de imaginarios colectivos. Grupo de Trabajo, sujetos y organizaciones laborales, CLACSO.

GIOVINE, R. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Argentina". Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO.

GRINDLE, M. (2002): Despite the Odds: Contentious Politics and Educational Reform. In press.

FUENTES, H. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Guatemala". Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO.

KRAWCZYK, N. Y BRUNSTEIN, R. (2003): Sindicalismo e governo: uma agenda para o diálogo sobre a reforma educativa. O caso do Estado de São Paulo/Brasil. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO.

LÓPEZ DE CASTILLA, M. (2003): Los maestros opinan. Instituto de Participación Popular. Lima.

MURILLO, M. V. (2000): "Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina", en *Desarrollo Económico*, 158, vol. 40, julio-septiembre, Buenos Aires.

NÚÑEZ, I. (2001): "La condición docente en Argentina, Chile y Uruguay en los '90". Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

PICAZO VERDEJO, I. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Chile". Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO.

POSAS, M. (2003): "Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo sobre la reforma educativa. El caso de Honduras". Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO.

PROYECTO: SINDICALISMO DOCENTE Y REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA (2002): Pacto de la calidad educativa de la provincia de Córdoba. Boletín N° 4/5, PREAL/FLACSO, Buenos Aires.

TIRAMONTI, G. (2001): "La condición docente en Argentina en los 90". Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. BID-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

TIRAMONTI, G. Y FILMUS, D. (2001): *Sindicalismo Docente y reforma educativa en América Latina*. FLACSO-TEMAS, Buenos Aires.

VILLARÁN, V. (2003): *Sindicalismo y gobierno: una agenda para el diálogo en torno de la reforma educativa. El caso de Perú*. Proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina. PREAL-FLACSO.

ANEXOS

**TABELA I**  
**CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DO MAGISTÉRIO**

País	Organização		Ano	Nível de representação (homogeneidade/heterogeneidade)	Filiação político-ideológica	Agregação	Afiliação			
	Denominação	Tipo								
BRASIL	CNTE	Confederação	1960	Nível Primário e Médio da Rede Pública	Pluralista	CUT-PT (esquerda)	700.000 afiliados			
	CTERA	Confederação	1973	Docentes do Sistema Público Escolar	Pluralista de orientação centro-esquerda	CTA (combativa)	45% dos docentes sindicalizados			
								AMET	Sindicato Nacional	Docentes de Educação Técnica
CHILE	Colégio de Professores	Colégio Profissional	1974	Docentes do Sistema Público Escolar	De 90 até 95, Democrata-cristão. De 95 até 2000, Comunismo	CGT (Dissidente) CGT (Oficial)	120.000 Afiliados Total Docentes 133.000			
								SADOP	Sindicato Nacional	Docentes do Sistema Privado
								UDA	Sindicato Nacional	
URUGUAI	FUM	Federação	1940	Primário		Afiada à PIT-CNT (esquerda)	4.000 afiliados			
	FENAPES	Federação	1960	Secundário		Afiada à PIT-CNT				

	ADES	Associação de Base Territorial		Secundário		Afiliada à FENAPES	2.400 afiliados
	CSEU	Coordenadoria		FENAPES e Universitários		Afiliada à PIT-CNT	
	ATD	Associação Técnica não Sindical	1985				
COSTA RICA	ANDE	Associação Nacional	1940	Nível Primário			13.000 a 23.000 afiliados
	APSE	Associação Nacional	1955	Nível Médio			
	SEC	Sindicato	1969				
	ADEM	Associação		Diretivos de Escolas			
	SADEM	Sindicato		Diretivos de Escolas			
NICARAGUA	CGTEN-ANDEN	Confederação	1979	Todos os Níveis e Pessoal Administrativo Escolar	Sandinismo	FNT (sandinismo)	Representam entre 85% e 90% dos docentes sindicalizados
	CMN	Confederação		Todos os Níveis e Pessoal Administrativo Escolar			
	CNMN	Confederação	1987	Todos os Níveis e Pessoal Administrativo Escolar	Liberal	CPT (liberal)	
	CONFENITEC	Confederação	1991	Todos os Níveis e Pessoal Administrativo Escolar	Social-Cristã	CTN (social-cristã)	
HONDURAS	COLPROSUMAH	Colégio Profissional	1963	Docentes do Nível Primário	Ala reformista do Partido Liberal e esquerda	CUTH (esquerda)	25.000 afiliados
	COPRUM	Colégio Profissional	1965	Docentes do Nível Primário	Desdobramento do COLPROSUMAH Posição conservadora		3.000 afiliados

	PRICHNA	Colégio Profissional	1964	Docentes do Nível Primário	Partido Nacional, ligado às ditaduras militares	CGT (social-cristã)	13.000 afiliados
	SINPRODOH	Sindicato	1984	Docentes em geral (ex-docentes rurais empíricos)		CGT (social-cristã)	6.000 afiliados
	COPEMH	Colégio Profissional	1969	Docentes do Nível Médio	Ala reformista do Partido Liberal e esquerda	CUTH (esquerda)	13.317 afiliados
	FUMH		1979/			Agregação de lideranças das organizações, sem alcançar estrutura própria	
	FOMH		1982				
	Coordenadoria Pró-Defesa da Educação		1992				
GUATEMALA	STEG	Sindicato Nacional	1947				5% do total de docentes em atividade
	SMG	Sindicato					
	MUG						
	INM						
	AMG						
EL SALVADOR	Andes 21 de Junho	Associação sindical	1968		FMNL (esquerda)		4.000 afiliados
	UGES	Sindicato					
	Bases Magisteriais	Desdobramento de Andes 21	1994				

TABELA II

## NÚCLEOS DE CONFLITO ENTRE GOVERNOS E DOCENTES NOS PROCESSOS DE REFORMA

País	Características das reformas (a)	Áreas de conflito governo-docentes (b)	Quantidade de conflitos
BRASIL	(1) (3) (4) (5)	(1) (2) (3)	Sem quantificar
ARGENTINA	(1) (2) (3) (4)	(1) (2) (3)	Alta mobilização dos professores com 44 greves anuais entre 1989-1994. <i>Carpa Blanca</i> 1997 a 1999 1.003 dias de protesto e jejum
CHILE	(1) (2) (3) (4) (5) (6)	(1) (3)	Entre 1990 e 2001, 26 dias de greve, dos quais 14 se concentram no ano de 1998
URUGUAI	(3) (4) (5)	(2)	Sem quantificar
COSTA RICA	(5) (6)	(1) (3)	4 greves entre 1990 e 2003
NICARÁGUA	(1) (2) (3) (4)	(1)	1 greve nacional abril/maio 1991, conduzida pela ANDEN 1 greve nacional fev./abril 1995, conduzida pelas quatro confederações
HONDURAS	(1) (4) (5)	(1)	Sem quantificar
GUATEMALA	(1) (4) (5)	(3)	Sem quantificar
EL SALVADOR	(5) (3) (4) (1)	(1) (2)	Sem quantificar

**(a)**

(1) Descentralização / transferência da administração e gestão do serviço educativo em níveis regionais, locais e institucionais.

(2) Privatização (pura ou co-financiada).

(3) Avaliação / Qualidade do processo e produto.

(4) Reforma curricular: mudança de planos e programas de estudos, capacitação docente, etc.

(5) Melhoria da cobertura do serviço educativo (dias de aulas, etc.).

(6) Incremento do investimento educativo.

**(b)**

(1) Econômico-Corporativa: salários, estatutos, condições de trabalho, convênios coletivos, regime de aposentadorias e pensões, etc.

(2) Político-Corporativa: participação da corporação docente na definição da política educativa.

(3) Político-Ideológica: questionamento político e ideológico dos lineamentos da política neoliberal, descentralização, privatização, relação com organismos internacionais, etc.

**TABELA III**  
**MODALIDADE DE INTERCÂMBIO DAS ORGANIZAÇÕES DO MAGISTÉRIO NO MARCO DAS**  
**REFORMAS EDUCATIVAS**

<b>País</b>	<b>Organização</b>	<b>Periodização</b>	<b>Forma de interação com o regime político (a)</b>
BRASIL (SÃO PAULO)	CNET, APEOESP	Todo o período	R
ARGENTINA	CTERA	1990-1997/1997-2000	R-R-R
URUGUAI	ADES, FENAPES, FUM	1990-1995/1996-1997/1998-2000	R-O-R
	FUM	1998-2000	C
	ATD	1990-1997/1998-2000	R-C
CHILE	Colégio de Professores	1990-1995/1995-1998/1998-2000	C-R-C
COSTA RICA	Em relação à informação disponível, o conjunto das organizações e, em particular, ANDE	1990-1993/1993-1995/1995-2000	O-C-R-C
NICARAGUA	CGT-ANDEN	1990-1995/1995-2003	R-R-R
	CONFENITEC	1990-1995/1995-2003	S-R-R
	CNMN	1990-1995/1995-2003	S-R-R
	CMN	1990-1995/1995-2003	S-R-R
HONDURAS	COLPROSUMAH, COPEMH, COPRUM, SINPRODOH, PRICHMA	1990/1994	R
	COLPROSUMAH	1994-1998	C
	FOMH	1998-2002	O
	COLPROSUMAH, PRICHMA, SINPRODOH, COPEMH, COPRUM	1998/2002 2002/atual	R
GUATEMALA	STEG	1988-1997/1997-2003	R-C
EL SALVADOR	ANDES 21, UGES	Todo o período	C
	BM	Desde 1999	R

(a)

(C) Cooperação (contenção bem sucedida).

(S) Subordinação (contenção fracassada).

(O) Oposição (mobilização bem sucedida).

(R) Resistência (mobilização fracassada).

**TABELA IV**

**DIÁLOGO / PACTO GOVERNO-DOCENTES NA AGENDA EDUCATIVA**

<b>País</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Efeitos da dinâmica</b>
BRASIL	<p>Governo. Resposta à demanda da CNTE 1994/1995</p>	<p>Foro Nacional de Educação</p> <p>CNTE ANFOPE</p> <p>Secretários Estaduais de Educação</p> <p>Ministério da Educação</p> <p>Reitores Universitários</p>	<p>Em 1994, o governo de Itamar Franco instalou o Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade do Ensino, atendendo ao pedido da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE. Dois importantes documentos foram elaborados nesse marco: o Acordo Nacional (2/9/94) e o Pacto para a Valorização do Magistério e a Qualidade da Educação (19/10/94). Esses documentos deixavam claro que a qualidade do ensino seria uma consequência da valorização do docente. Essa valorização se apoiava em três elementos indissociáveis: formação inicial e contínua, piso salarial profissional nacional como referência de novos planos de carreira e jornada integral com, pelo menos, 25% das horas dedicadas ao estudo e planejamento fora da sala de aula. Para a implantação do novo regime, se devia realizar uma distribuição de recursos entre os diferentes sistemas, através de Fundos Articulados, cuja fonte de recursos são as percentagens vinculadas aos níveis federal, estadual e municipal.</p> <p>Participam os sindicatos docentes da linha negociadora.</p>
ARGENTINA	<p>Ministério. Aprovado pelo Congresso. Seguimento da Lei Federal de Educação</p> <p>Ministério da Educação. Órgãos consultivos de CFE</p> <p>Governo Provincial (1999-...) Acordos para a qualidade</p>	<p>Comissão</p> <p>Conselho Técnico</p> <p>Pacto (Governo, UPCE, AMET, ADEM)</p>	<p>Não se conseguiu colocar em marcha esse conselho.</p> <p>O governo provincial e os sindicatos docentes acordam na necessidade de chegar a uma “negociação integral”, que compromettesse toda a comunidade educativa para alcançar uma</p>

	educativa	<p>“verdadeira qualidade na educação”. Em 1999, foi assinado o Pacto da Qualidade Educativa de Córdoba<sup>41</sup>, no qual se define a educação como uma política de Estado e se estabelecem os compromissos que devem assumir tanto o governo provincial como os docentes: a) Elevar a qualidade educativa, como política dirigida aos setores mais desprotegidos da sociedade, desenhando estratégias de retenção, contenção, integração e assistência. b) Hierarquizar e profissionalizar a carreira docente, através da geração de estímulos relacionados com a formação e o aperfeiçoamento docente permanente, tendentes ao melhoramento da qualidade do ensino. c) A promoção de sistemas de avaliação permanente de qualidade educativa, que envolva o pessoal docente, diretores, supervisores e funcionários da administração central.</p>
CHILE	Ministério da Educação em consulta com Colégio Profissional	Acordo Nacional
	Governo “Diálogo para a modernização da educação chilena”	Foro (governo, partidos, atores envolvidos em educação)
	Governo-Oposição “Financiamento educativo”	Acordo Nacional
URUGUAI	Governo (1998). Incorporação das ATD no processo de diálogo em resposta	<p>Acordo assinado por todos os partidos políticos sobre diagnóstico do problema educativo e propostas de medidas de ação.</p> <p>Financiamento para ampliação da jornada escolar completa.</p> <p>Baixo nível de institucionalidade do acordo.</p>

<sup>41</sup> Assinado entre o governador e a “União de Educadores da Provincia de Córdoba”, a “Associação do Magistério do Ensino Técnico” e a “Associação de Docentes de Ensino Médio”.

	às demandas sindicais		
COSTA RICA	O Ministério da Educação convoca as organizações para destravar conflitos de conjuntura	Acordos de Conjuntura	Inexistência de processo de diálogo ao redor dos temas globais de política educativa, a interlocução se concentra na esfera econômico-corporativa.
NICARAGUA	Ministério da Educação. Única iniciativa da década Pannacional de educação	Comitê Técnico	Baixo nível de legitimidade do processo de acordo. Tomando o conjunto da década, pode-se afirmar que não existiram agendas nem institutos para a negociação educativa.
HONDURAS	Governo “Construção de proposta de reforma educativa” (1994)	Fórum Nacional de Convergência (FONAC) Organismo para promover o diálogo e acordos com a sociedade civil. Participação dos sindicatos do magistério	Alcançou-se um consenso sobre os seguintes eixos para a transformação educativa: 1) ampliação e diversificação da cobertura com critérios de equidade; 2) a avaliação da qualidade educativa, entendida como fundamento, enfoque, processo e como produto; 3) a modernização da gestão educativa; 4) a articulação interna e externa do sistema educativo, em função da eficácia e congruência com as necessidades do desenvolvimento nacional; 5) o desenvolvimento do currículo, em função das necessidades e demandas da formação humana em correspondência com a evolução do conhecimento e 6) o desenho e aplicação de um sistema de avaliação e credenciamento da qualidade.
GUATEMALA	Governo (1997-2003) “Desenho e propostas para a reforma educativa”	Comissão permanente para a reforma educativa. Comissão paritária para a reforma educativa. Comissão consultiva para a reforma educativa	As estratégias de negociação se derivam dos acordos de paz de 1997. Distintos atores, incluindo o sindical, participam em cada uma dessas instâncias ligadas às distintas fases do processo de reforma educativa.
EL SALVADOR	Ministério da	Fórum Nacional sobre	Elaboração de um diagnóstico comum, base para o Plano Decenal

	Educação 1995	<p>Reforma Educativa. Participação do <i>Sindicato Gremial de Maestros de El Salvador</i> (SIMES), ANDES, Universidades Privadas (COSUPES), Centro de Investigación e Tecnología (CENITEC), empresários (FEPADE), Fundação Salvadorenha para o Desenvolvimento Econômico e Social (FUSADES), Universidade Centro-Americana (UCA).</p>	<p>1995-2005, que regeu a reforma, definindo sete eixos temáticos aos quais se tentaria dar resposta: 1) a baixa cobertura e a falta de equidade nas oportunidades educativas, 2) a baixa qualidade educativa, 3) a descentralização administrativa efetiva e eficaz, 4) o melhoramento do perfil profissional e humano do docente salvadorenho, 5) a atualização da legislação educativa vigente, 6) o melhoramento da administração dos recursos financeiros e 7) a promoção da participação da sociedade civil no melhoramento da educação nacional.</p>
--	---------------	---	---