

Do outro lado das políticas educacionais: os sindicatos docentes frente às reformas

TIRAMONTI, Guillermina

FILMUS, Daniel

O presente livro colabora para suprir uma lacuna na produção acadêmica e nas publicações sobre o sindicalismo docente na América Latina e Caribe, em especial dado o caráter comparado de suas análises. Estas foram realizadas dentro de um projeto coordenado pela Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO/Argentina¹. Seu objeto é o papel das organizações docentes nas reformas educacionais ocorridas em muitos dos países da região – incluindo o Brasil - principalmente a partir dos anos 90. Neste sentido, até parecem responder a uma convocação feita por Nuñez², que reivindica maior e melhor envolvimento acadêmico na análise do sindicalismo docente e suas implicações para a área educacional.

De fato, trabalhos de caráter histórico-sociológico sobre a constituição dos sistemas educacionais não deveriam se abster de recuperar a atuação do próprio professorado nesses processos. Os estudos que compõem a obra têm em comum a intenção de apresentar categorias que permitam comparar as organizações docentes – tanto profissionais, quanto sindicais - da região, embora levando em consideração as diferentes formações sociais dos países e as variações em sua história mais recente.

Em Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina, o atual Ministro da Educação da Argentina Daniel Filmus aborda os distintos significados atribuídos ao conceito de governabilidade. Uma interpretação conservadora o associaria a uma sobrecarga das demandas sociais feitas aos Estados, destacando seu sentido negativo, isto é, a ineficácia dos Estados para responder às demandas dentro das condições econômicas existentes e a conseqüente perda de confiança da cidadania nos poderes constituídos. Interpretações alternativas procuram re-significar o conceito: o regime deve ser capaz de gerar estratégias para o exercício de uma cidadania sem exclusão, tornando-se merecedor de apoio (legitimidade); enquanto que um Estado eficaz

deve poder implementar políticas para garantir maior justiça social e diminuição da pobreza e da marginalidade.

Partindo desse marco, o autor apresenta condições para que a atual situação educativa possa colaborar na construção de uma governabilidade democrática. Por outra parte, discute as condições de governabilidade dos mesmos sistemas educacionais. Argumenta que o binômio legitimidade-eficácia é imprescindível, mas insuficiente para dar conta da transformação dos sistemas educacionais; faz falta a negociação (concertación) educativa, entendida como “um processo de construção compartilhada que requer o fortalecimento, a participação e o compromisso do conjunto dos atores da sociedade no desenvolvimento das políticas de democratização e melhoria da qualidade educacional” (p. 26).

Baseados nessa convicção - necessidade de dar voz e reconhecer as possíveis contribuições de outros atores quanto às reformas - os demais textos vão abordar o sindicalismo docente a partir de diferentes focos.

Assim, no segundo texto do volume (“Sindicalismo docente en América Latina: aproximaciones al estado del arte”), Victoria Murillo repassa a produção acadêmica (75 trabalhos elaborados nos passados anos 80 e 90) quanto às organizações docentes e suas posições e ações relativas às reformas educacionais, nos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Peru, República Dominicana e Venezuela. Um de seus achados indica que “a maioria dos trabalhos analisados coincide em assinalar a insuficiente participação dos docentes organizados na discussão e definição de políticas educativas e inclusive de suas próprias condições de trabalho” (p. 37).

Os temas dos estudos são heterogêneos, mas a autora procura dividi-los entre os que analisam as demandas e reações dos sindicatos quanto às reformas; os que se ocupam das interações entre os governos e organizações quanto às condições de trabalho; aqueles que estudam as políticas educacionais a partir das perspectivas do Estado, desconsiderando os sindicatos; e aqueles que se centram exclusivamente nas dinâmicas sindicais. A partir daí, Murillo agrupa as limitações encontradas na produção, com vistas a sugerir futuras linhas de pesquisa. Dentre essas limitações, é possível indicar uma distribuição geográfica centrada em alguns países, como México, Chile, Brasil e Argentina. Ademais, há falta de sistematização das produções subnacionais, tanto por meio de análises quantitativas como qualitativas. Igualmente, inexistem estudos mais sistemáticos sobre a competição

inter-sindical, bem como a intra-sindical. Quanto à comparação entre os países, ocorre por meio de estudos qualitativos ou ensaios, dada a inexistência ou inacessibilidade de trabalhos estatísticos. Em relação ao tema do livro - o comportamento das organizações frente às reformas - novamente as análises não estão suficientemente consolidadas. Por fim, quanto à sua origem, os estudos, por via de regra, são resultados de trabalhos individuais – por exemplo, no Brasil, a produção é resultante da atividade universitária, mais especialmente na pós-graduação.

No capítulo seguinte, María de Ibarrola y Aurora Loyo apresentam a “Estructura del sindicalismo docente en América Latina” em dez países, sustentadas num questionário administrado dentro do “Proyecto Sindicalismo Docente...”. Resumindo certas características encontradas, as entidades majoritariamente estão formadas por docentes de escolas públicas. Partem do preceito do direito de associação e de livre afiliação, mesmo que tenham que observar limitações jurídicas às suas atividades, como as greves. Reivindicam autonomia, embora muitas estejam próximas às perspectivas de algum partido político; e se regem por estatutos que buscam definir normas democráticas de funcionamento, em especial quanto à eleição de dirigentes. Embora estejam associadas à Confederação de Educadores Americanos e à Internacional da Educação, sua articulação internacional parece ter um caráter mais formal. Por fim, financiam suas ações com cotas de seus afiliados.

As autoras estabelecem como se organizam os docentes em cada país para adquirir mais força e visibilidade. Há países nos quais a existência de várias entidades docentes não integradas caracteriza um quadro de fragmentação, como na Guatemala e na Costa Rica. Em outros, encontramos os sindicatos integrados em confederações, como na Argentina e no Brasil. E, em locais como Chile e México, temos associações ou sindicatos nacionais praticamente únicos.

Mesmo reconhecendo a variabilidade das entidades representativas do setor, é possível identificar objetivos comuns nas reivindicações, dentre as quais se encontram as condições de emprego e de ensino, significativas porque a qualidade da educação e seu custo econômico dependem, em imensa medida, das condições em que é realizado o trabalho docente.

Por último, dentre os temas a descoberto no conhecimento das organizações, destacaria a “descrição dos âmbitos de ação de cada uma das organizações em assuntos de trabalho; interseção entre esses e os assuntos

profissionais e a capacidade de interlocução em matéria de políticas educativas” (p. 105).

Em “Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los ‘90”, Tiramonti se ocupa da constituição do sindicalismo docente na região, usando como critérios de compreensão as formas de “desenvolvimento de seus sistemas educativos, os modelos de acumulação adotados, as necessidades do Estado de ampliar sua base social e os regimes políticos imperantes” (p. 113). Por isso, divide os países como de modernização precoce, ou seja, com um modelo inclusivo de diferentes setores sociais; ou de modernização tardia, onde determinados setores sociais não foram incorporados ao mercado e à participação política. No primeiro tipo de países – e aqui a autora inclui Argentina, Chile e México - o corpo docente e os movimentos de professores organizaram-se também precocemente, participando da conformação das ideologias pedagógicas e das identidades docentes. Nos países de modernização tardia, ocorre o oposto, isto é, as organizações sindicais e o próprio corpo docente demoram mais a constituir-se, como seria o caso de: Colômbia, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Venezuela, Costa Rica e Guatemala.

Em segundo lugar, haveria que considerar qual a interferência do Estado ou dos partidos políticos na criação das organizações, bem como a participação destas na institucionalização dos sistemas educacionais na região. A princípio, uma parcela das organizações contribui a configurar, inclusive, as normas para o setor, colaborando na definição, reconhecimento e validação das credenciais educativas. Mas é a partir dos anos 50 do passado século que as relações entre movimentos docentes e poder político vão-se explicitar melhor, com a transformação desses movimentos em sindicatos. Podemos, assim, encontrar três tipos de articulação entre sindicatos e poder político. Primeiro, há países onde ocorre continuidade entre dirigentes partidários e sindicais, como Venezuela, Costa Rica, México, República Dominicana e El Salvador. Segundo, existem países onde se produziu a incorporação dos sindicatos à estrutura de governo do sistema educativo, mas com algum grau de autonomia – seria o caso de Chile, Argentina e Colômbia. Por último, estariam os países nos quais os sindicatos docentes se mantiveram distanciados da tutela do Estado e/ou dos partidos políticos, talvez mesmo constituindo-se como oposição ao Estado (Brasil e Guatemala).

No transcorrer dos processos ocorridos em cada país, ou em cada grupo de países, observam-se modificações nas identidades docentes, especialmente quando pensamos que também as organizações tiveram que mudar sua configuração para enfrentar as novas exigências feitas ao corpo docente. Se o Estado altera o tipo de intervenção que tem na economia, seus funcionários também são afetados. É difícil manter uma imagem de profissão de Estado quando o assalariamento indica que o mais adequado é reunir forças com demais assalariados.

Além disso, Tiramonti sublinha ser imprescindível recuperar o papel protagônico do professorado no marco das reformas educacionais, ou melhor, que se desenhem políticas que busquem a cooperação dos governos e do professorado “em torno de um eixo que permita a recomposição das relações entre docência e conhecimento” (2001, p. 144). Para tanto, quatro questões devem ser enfrentadas: qualificação docente; reconhecimento social; retribuição salarial do professorado; e marcos normativos para a regulação das carreiras docentes.

Enfim, o conjunto de trabalhos mencionados sugere-nos a necessidade de examinar a posição das organizações docentes como agentes nos processos de reforma educacional na América Latina, sem deixar de captar, primeiro, que as especificidades locais expressam situações muito variadas; segundo, que de acordo com cada agente – sindicatos, governos, organismos internacionais – os sentidos atribuídos às reformas e a seus modelos serão variados, o que necessariamente implica em disputas e conflitos de diversos graus, que também devem fazer parte das mesas de negociações das reformas e da análise acadêmica.

Márcia Ondina Vieira Ferreira (Professora da FaE/UFPel)

1 Alguns desses estudos vêm sendo impulsionados pelo PREAL - Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, ação conjunta do Diálogo Interamericano e da Corporación de Investigaciones para el Desarrollo, com patrocínio da USAID (United States Agency for International Development), Banco Mundial e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), entre outros. O projeto intitula-se Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina.

2 NUÑEZ, Ivan. Sindicatos de maestros, Estado y políticas educacionales en América Latina. In: FRANCO, Maria Laura & ZIBAS, Dagmar, org. Final do século; desafios da educação na América Latina. São Paulo: Cortez/CLACSO-REDUC, 1990. p. 39-59.