

# Educação inicial primária e sindicalização no Uruguai

ELBIA MARINELLY PEREIRA LUCAS\*

**RESUMO:** O presente artigo desenvolverá um brevíssimo enfoque histórico sobre o sindicalismo docente no Uruguai em nível inicial e primário, que abrange dos três anos de idade até o 6º ano escolar. Será apresentada a situação dos sindicatos até hoje, sua constituição e a coordenação no nível dos outros sindicatos da educação. Será mostrado também o lugar que ocupam as organizações sindicais em sua relação com o poder político e a evolução salarial entre os anos 2005-2014 a partir de convênios coletivos.

*Palavras-chave:* Sindicalismo. Diálogo. Concertação.

## Os sindicatos docentes no Uruguai

O sindicalismo docente no Uruguai, como parte do movimento sindical dos trabalhadores, tem sido porta-voz de uma visão de sociedade, que se opõe ao liberalismo econômico e às condições impostas por ele às práticas laborais. Tem sido a expressão de um projeto caracterizado pela defesa dos interesses dos educadores há muito tempo.

No Uruguai, o sindicalismo docente tem uma longa tradição e reconhecimento, tanto por parte do governo quanto da sociedade civil. Com a restauração da democracia se produz um retorno à sindicalização no magistério, permitindo a restituição dos cargos que haviam sido destituídos. Anteriormente, sua relação com o Estado se caracterizava por contar com espaços de concertação, negociação e diálogo. A diferença é clara em ambas as épocas, uma é prévia à ditadura que viveu o país e, a outra, pós-ditadura.

---

\* Mestre em Educação Primária. Secretária-Geral da Federação Uruguaia do Magistério e Trabalhadores de Ensino Primário (FUM-TEP). Montevideu - Uruguai/UY. E-mail: <elbia1@hotmail.com>.

Uma característica dos sindicatos docentes no Uruguai é sua divisão por níveis de ensino, isto é, há três sindicatos medulares que reúnem os docentes do ensino primário (inicial e primária), do ensino secundário (ciclo básico e superior) e do ensino técnico e profissional. A Federação Uruguaia do Magistério (FUM) é o sindicato com maior tradição (1945), e com maior número de afiliados; de um total de 16.000 professores que se desempenham no setor público, 13.700 estão afiliados à FUM, e junto aos funcionários não docentes do ensino primário público-estatal constituíram a Federação Uruguaia do Magistério e Trabalhadores de Ensino Primário (FUM-TEP) abrangendo um total, até hoje, de quase 20.000 trabalhadores.

A Federação Nacional de Professores de Ensino Secundário (Fenapes), fundada em 1963, reúne os docentes do ensino secundário. De um total de 16.000 professores de educação secundária, cerca de 5.000 estão afiliados. Por sua vez, os funcionários não docentes da educação secundária formaram uma Associação de Trabalhadores de Ensino Secundário (Ates).

Em nível terciário está a Associação de Funcionários da Universidade do Trabalho de Uruguai (Afutu, fundada em 1983), que agrupa os professores e funcionários do ensino técnico e profissional.

Por último, os docentes da Universidade da República estão representados na Associação de Docentes da Universidade da República (Adur) e, no ensino privado, o Sindicato de Trabalhadores do Ensino Privado (Sintep) agrupa os trabalhadores dos colégios privados sem distinção do nível educativo.

Os diversos sindicatos se agrupam em um nível de coordenação superior, a Coordenadoria de Sindicatos do Ensino no Uruguai (Cseu), que, por sua vez, está afiliada ao PIT-CNT, a Central Única de Trabalhadores. Em todos os níveis, embora com diferenças ideológicas, as reivindicações respondem à melhora das condições de trabalho e salariais, reclamações profissionais vinculadas ao Estatuto Docente, entre outros.

Outra característica dos sindicatos docentes é a sua tradição combativa em oposição à ditadura, desenvolvendo, junto a outros sindicatos, ações em defesa dos direitos humanos, entre outras.

As modalidades de confrontação dos sindicatos baseiam-se em greves por tempo determinado, que afetam a jornada escolar, concentrações, mobilizações, coletivas de imprensa, propaganda e panfletagem como meios para incidir no debate político e, finalmente, somente no período mais convulso da reforma educativa (1995-1999) é que se realizaram greves, nem sempre com os resultados desejados para os trabalhadores.

Até o final de 1989, os grêmios convocaram uma greve que atacou a legitimidade do governo na época, prejudicando a eleição nacional. Isso fez com que o governo seguinte adotasse medidas mais proativas com a educação e encarasse os diagnósticos, que, posteriormente, em 1995, conduziram a uma reforma educativa.

A reforma contou com o apoio de alguns grupos políticos, mas não de algumas das Assembleias Técnico-Docentes (ATDs) e alguns grêmios. Os sindicatos acusaram o

caráter autoritário, que havia sido uma reforma imposta, e denunciaram a concentração excessiva de funções por parte do Conselho Diretivo Central (Codicen).

Nos anos 1996 e 1997, os sindicatos travaram uma dura batalha contra a reforma, contando com a forte participação dos grêmios estudantis em greves e ocupações de centros. Contudo, alguns grêmios ficaram fortemente debilitados internamente.

A partir de 1995, se produz um boicote à reforma das ATDs e grêmios docentes de secundária, formação técnico-profissional e formação docente. Realiza-se um chamamento para desobedecer os lineamentos definidos pelo Codicen, declarado “inimigo da educação pública”. Nos anos 1996 e 1997, se abre um período em que a reforma sofre um sério embate por parte dos sindicatos e grêmios estudantis.

De 1999 em diante, se inicia uma relativa distensão do conflito, ajudada pelas mudanças aceleradas e alguns ganhos.

Com a mudança da presidência do Codicen, há maior predisposição das autoridades educativas para restabelecer o diálogo com os atores coletivos do sistema, que culmina na incorporação das ATDs aos organismos criados para dar continuidade às medidas e às políticas. A partir desse período, se destaca a ação cooperativa das ATDs e a predisposição da FUM para a reforma, situação fortemente contrastante com a registrada no ensino secundário.

Em resumo,

a existência de um sindicato de educação, de acordo com cada nível de ensino, a alta porcentagem de afiliação, a existência de um nível superior de coordenação de sindicatos do ensino (CSEU) e sua participação no PIT-CNT, demonstram um grau de sindicalização significativo e uma presença ativa importante no plano social e político. (PALAMIDESSI, 2008).

Ainda hoje, os sindicatos da educação e, em especial, a FUM-TEP permanecem ativos no seu desenvolvimento, tanto no número de afiliados quanto na expansão dos seus serviços. Exemplo disso são as colônias de férias para os trabalhadores, as residências para estudantes filhos de afiliados etc. Embora, também, se evidenciem debilidades, que exigem delinear estratégias para manter certo grau de influência nas políticas educativas. Essas debilidades passam pela escassa militância, que provoca uma participação e produção carentes na hora de ser propositivos; característica do sindicalismo uruguaio em outras épocas.

A Lei de Educação nº 15.739 estipulou a criação de quatro ATDs, para dar voz aos docentes no entorno dos conselhos desconcentrados, que administram diversos ramos ou níveis da educação pública. Não se pode compreender a ação dos grêmios sem compreender o funcionamento das ATDs, que operam em todos os âmbitos educativos, menos na universidade. Sua criação obedece a uma grande pressão dos docentes por integrar o governo da educação, que finalmente se alcança com o governo atual. Até o presente, se reúnem em assembleias de delegados nacionais uma vez por ano, em que se

debatem temas relacionados às políticas educativas e aos aspectos técnico-pedagógicos. A última, de Primária, realizada há poucos dias (de 2 a 6 de junho em Piriápolis) contando com cerca de 190 delegados de todo o país.

Os núcleos de conflito entre governo e docentes poder-se-iam categorizar em três dimensões:

- » conflito econômico-corporativo, que inclui todos os aspectos de tipo laboral: salários, estatutos, convênios coletivos etc. Até hoje, se criaram âmbitos bipartidos onde atua a Coordenadoria de Sindicatos do Ensino (Cseu) e o governo da educação (Codicen da Anep);
- » conflito político-corporativo, que inclui as demandas sobre a inclusão no governo da educação. Conflito de longa data, onde, finalmente, os representantes dos docentes conseguem integrar o governo da educação, apesar de fortes críticas e oposições que, ainda hoje, e especialmente hoje, ano eleitoral em nível de governo nacional, haja setores que se opõem ferventemente a essa representação. É um conflito que aflora com a mudança de governo;
- » conflito político-ideológico, que inclui as políticas de descentralização e a ingerência de organismos internacionais no âmbito educativo. Nesse aspecto, e apesar de que sejam reconhecidos avanços, ainda se continua com avaliações externas, rechaçadas intensamente pelos docentes, assim como algumas políticas de descentralização.

## **Relação com o poder político**

Um indicador relevante do lugar que ocupam as organizações sindicais se dá por meio da relação com o poder político-estatal.

Essa interação implica tanto mobilizações quanto contenções, assim como a capacidade para obter concessões por esses meios. Por mobilização se entendem os protestos organizados pelos sindicatos, sendo a medida de comportamento sindical mais frequente. A mobilização se mede pela quantidade de greves, duração e dimensão. Estão, também, como medidas alternativas as greves de fome, concentrações, boicotes etc. A contenção supõe medidas defensivas. A interação não se dá unicamente pelas mobilizações ou contenções, mas pode se manifestar pela quantidade de concessões alcançadas com as distintas medidas.

As categorias de interação podem se manifestar de maneira distinta:

- » mobilização de sucesso (ou oposição);
- » mobilização falida (resistência);

- » contenção de sucesso (cooperação);
- » contenção falida (subordinação).

No nosso país, a relação entre os governos do ensino e os sindicatos esteve relacionada pela luta e enfrentamentos constantes dentro do marco de uma competência político-partidária e ideológica. Não é possível compreender o conflito em torno da educação no Uruguai, se não se leva em consideração que uma das práticas básicas em que se funda a gestão de governo é um sistema de atribuição dos cargos hierárquicos da administração pública de acordo com critérios político-partidários e cotas de representação negociados pelos 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 por sua exclusão dos órgãos de governo tem aumentado, constituindo um dos principais objetos de disputa no âmbito da educação. Podem definir-se três modelos ao longo da década.

### **Diálogo e concertação entre os governos e os sindicatos docentes**

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

No Uruguai, o marco institucional da negociação e diálogo entre autoridades e atores coletivos está dado pelo espaço que as ATDs e os sindicatos têm conseguido no contexto da negociação coletiva. Por esse motivo, começa a existir um grau de institucionalidade e estabilidade atribuível aos acordos, de modalidades alternativas de fixação da agenda.

Fica claro que é mais fácil o envolvimento dos professores nos processos de melhora naquelas sociedades onde os docentes se percebem e se consideram a si mesmos como profissionais com responsabilidades perante os estudantes e suas famílias.

O Uruguai teve experiências razoavelmente positivas envolvendo, de alguma maneira, os professores, como aconteceu com a mudança do programa para nível inicial e primário desde o ano de 2008, que, até hoje, ainda continua vigente.

## O dilema adesão-confrontação entre sindicatos e gestão educativa

Hoje, o caso dos sindicatos docentes no Uruguai é particularmente interessante, porque apresenta a complexa relação entre um conjunto de sindicatos com alto grau de afiliação e unidade, com uma posição político-ideológica afim do oficialismo, mas que deve representar aos seus afiliados por meio de demandas e confrontações.

Como tem sido a relação dos sindicatos com a gestão educativa?

Isentando os períodos de governos militares no Uruguai, os sindicatos têm sido historicamente reconhecidos como atores relevantes, marcando uma ativa presença e de debate na política educativa. A relação entre os sindicatos e os funcionários tem sido majoritariamente de diálogo e negociação.

Contudo, na década de 1990, a relação dos sindicatos com o Estado foi de confrontação e tensão, gerando um clima não favorável para o bom funcionamento do sistema educativo. Com a eleição do presidente Julio María Sanguinetti, e a consequente designação do professor Germán Rama no Codicen, foi implantado um processo de reforma do sistema educativo, que, grosso modo, propunha a universalização da educação inicial para crianças de quatro a cinco anos; a redução dos índices de fracasso escolar na escola básica; a atenção adequada das escolas de contexto crítico; o desenvolvimento das escolas de período integral; a obrigatoriedade do ensino da informática; a introdução no nível de ensino técnico e profissional de cursos tecnológicos; entre outras. Todas essas iniciativas foram acompanhadas de propostas de mudança de gestão e de avaliação externa.

Junto à resistência de mudança que toda reforma normalmente provoca, os sindicatos se posicionaram como opositores em determinados aspectos da reforma e ao seu modo de execução. A percepção desses atores era que a reforma ainda não teria sido discutida suficientemente para iniciar a implementação, e consideravam que o financiamento previsto por organismos internacionais para a reforma se fundava em intenções perversas.

Durante esses anos a tensão entre o sindicato e o Estado dificultou a existência de espaços de negociação efetiva entre ambas as partes.

Em 2005, o novo governo da Frente Ampla – Encontro Progressista apostou por um novo Codicen, iniciando um período de reconstrução do diálogo com os sindicatos educativos, o que implicou desfazer determinados aspectos da reforma da década anterior.

Afinal, pode-se afirmar que a relação entre os sindicatos com alto poder de afiliação e o Estado é de concertação e negociação, especialmente a partir do novo governo. Nos últimos anos, as exigências do sindicato baseiam-se em exigir uma melhora nas condições laborais dos docentes, maior espaço na toma de decisões e no seu papel como ator político.

## Atualidade e projeções

No ano de 2006, o Ministério de Educação e Cultura de Uruguai convocou um debate nacional em torno da educação pública, promovendo espaços de discussão e proposta, em que os sindicatos participaram ativamente. Como resultado desse processo, o ministério encaminhou ao Parlamento um conjunto de conclusões e produções, resultantes do debate, como insumo não vinculante para a elaboração de uma nova lei de educação. Embora tenha formado parte das discussões prévias ao trabalho parlamentar, os sindicatos rechaçaram algumas das propostas em debate, tais como a designação de autoridades educativas nas mãos do poder político (atualmente, o Uruguai dispõe de um conjunto de autoridades educativas designadas pelo Poder Executivo, com o aval do Senado e representantes dos docentes).

No ano de 2013, foi convocado um segundo congresso de educação, em que a participação foi variada considerando os diversos atores sociais, incluindo os sindicatos. Mas, novamente, sem caráter vinculante na hora da tomada de decisões.

Alguns sindicatos sustentam que deve permanecer vigente a autonomia e a coalizão governamental da administração nacional de educação pública, de acordo com o estabelecido pela Constituição nacional. Essa proposta avança no sentido de consolidar uma virtual bilateralidade no governo educativo.

Como consequência dessas iniciativas, abriu-se uma nova etapa de reforma educativa, que se agrega às negociações por melhores salários e condições laborais. Nesse marco, a possibilidade de uma proximidade criada pela afinidade política dos sindicatos docentes com o governo atual se mostra tensionada pela necessidade de realizar ações de confrontação em demanda de melhoras nas condições laborais, inerente ao papel das organizações sindicais, assim como ao posicionamento de recusa por parte dos sindicatos com respeito aos aspectos centrais da nova lei de educação.

Atualmente, estamos em condições de constatar o avanço da negociação coletiva, em termos salariais e de condições de trabalho, que abrange espaços bipartidos que possibilitam os acordos e convênios salariais. Negociação que acontece entre a Cseu e o Codicen da Anep.

Na tabela a seguir, observam-se claramente as porcentagens de evolução salarial dos docentes e funcionários, desde 2005 até hoje. Embora os aumentos sejam importantes, ainda são considerados insuficientes para viver dignamente do salário, pois se iniciaram a partir de um piso muito baixo.

**Quadro 1** – Crescimento real de salários de professores de 2005 a 2013.<sup>1</sup>

<b>Categoria selecionada</b>	<b>Ano</b>	<b>Incremento salarial 2005-2013</b>
Professor 20 horas efetivas	1	61,7%
Professor 20 horas efetivas	4	67,1%
Professor 20 horas efetivas - 25 anos	7	70,7%
Professor 1º ciclo titulado 20 horas. Efetivo	1	60,4%
Professor 1º ciclo titulado 20 horas. Efetivo	4	65,8%
Professor 1º ciclo titulado 20 horas. Efetivo - 25 anos	7	69,3%
Professor 1º ciclo 20 horas. Não titulado s/tempo estendido. Efetivo	1	57,0%
Professor 1º ciclo 20 horas. Titulado tempo estendido. Efetivo	1	47,4%
Professor 1º ciclo 20 horas. Titulado tempo estendido	4	52,1%
Professor 1º ciclo 20 horas. Titulado tempo estendido - 25 anos	7	54,7%
Professor 2º ciclo 20 horas. Titulado tempo estendido. Efetivo	1	41,3%
Professor 2º ciclo 20 horas. Titulado tempo estendido. Efetivo	4	45,9%
Professor 2º ciclo 20 horas. Titulado tempo estendido. Efetivo - 25 anos	7	48,8%
Professor 2º ciclo 20 horas. Titulado. Efetivo	1	52,2%
Professor 2º ciclo 20 horas. Titulado. Efetivo	4	58,4%
Professor 2º ciclo 20 horas. Titulado. Efetivo	7	62,6%
Professor tempo completo 40 horas	1	82,7%
Professor tempo completo 40 horas	4	83,5%
Professor tempo completo 40 horas - 25 anos	7	84,1%
Professor 1º ciclo 40 horas. Titulado s/tempo estendido efetivo	1	63,6%
Professor 1º ciclo 40 horas. Titulado s/tempo estendido efetivo	4	68,8%
Professor 1º ciclo 40 horas. Titulado s/tempo estendido efetivo - 25 anos	7	71,6%

Fonte: Anep (2013).

Os sindicatos da educação valoram positivamente as instâncias de acordos bipartidos e, especialmente, a FUM-TEP, com respeito aos convênios salariais, o que permite aos trabalhadores negociar seus salários e distintos aspectos das condições de trabalho, que não somente passam pelo salarial, mas, também, pelas políticas educativas, infraestrutura etc.

Ainda há muito por fazer e lutar por um maior pressuposto para a educação que se ajuste às necessidades educativas para que se possa garantir o direito a uma educação pública de qualidade para todos e todas as crianças, por um país com maior justiça social, em que a educação possa chegar a todos.

*Recebido em fevereiro e aprovado em junho de 2014*



## Nota

- 1 Consideram-se os salários compostos por retribuição nominal e vales de alimentação.

## Referências

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA (ANEP). **Análisis de la evolución salarial de los trabajadores de ANEP**. Montevideo: ANEP, set. 2013.

PALAMIDESSI, Mariano. **Sindicatos docentes e governos: conflitos e diálogos em torno da reforma educativa na América Latina**. PREAL: 2003. Disponível em: <[http://www.oei.es/docentes/articulos/sindicatos\\_docentes\\_gobierno\\_conflictos\\_reforma\\_AL\\_palamidessi\\_portugues.pdf](http://www.oei.es/docentes/articulos/sindicatos_docentes_gobierno_conflictos_reforma_AL_palamidessi_portugues.pdf)>.

URUGUAI. Lei nº 15.739, de 28 de março de 1985. Aprova-se a Lei de Emergência para o Ensino. **Diário Oficial**, Montevideo, 25 abr. 1985.

## Initial primary education and unionization in Uruguay

**ABSTRACT:** This article will develop a very brief historical focus on teachers' unions in Uruguay at initial and primary level, covering the period from three years of age until the sixth school year. The situation of unions today, their constitutions and coordination among the education unions will be discussed. The role of trade unions and their relationship with political bodies together with wage developments between the years 2005-2014 from collective agreements will also be shown.

*Keywords:* Trade unionism. Dialogue. Consultation.

## Educación maternelle primaire et syndicalisation en Uruguay

**RÉSUMÉ:** Cet article va développer une brève mise au point historique du syndicalisme des enseignants de la maternelle et de la primaire ( ce qui représente donc des trois ans jusqu'à la sixième année scolaire) en Uruguay . Sera présentée la situation des syndicats aujourd'hui, partant de leur constitution et leur coordination avec les autres syndicats de l'éducation. On montrera également la place occupée par les organisations syndicales dans leur relation avec le pouvoir politique ainsi que l'évolution des salaires entre les années 2005-2014 à partir des conventions collectives.

*Mots-clés:* Syndicalisme. Dialogue. Concertation.

## Educación inicial primaria y sindicalización en Uruguay

**RESUMEN:** El presente artículo desarrollará un brevísimo enfoque histórico sobre el sindicalismo docente en Uruguay a nivel inicial y primario, que abarca de los tres años de edad hasta el 6º año escolar. Será presentada la situación de los sindicatos hasta hoy, su constitución y la coordinación a nivel de los otros sindicatos de educación. También será mostrado el lugar que ocupan las organizaciones sindicales en su relación con el poder político, así como la evolución salarial entre los años 2005 y 2014, a partir de convenios colectivos.

*Palabras clave:* Sindicalismo. Diálogo. Conciliación.