

Sindicatos de Professores na América Latina em Perspectiva Comparada



Ben Ross Schneider

Departamento de Ciência Política
Massachusetts Institute of Technology

Sobre o Movimento Profissão Docente

Somos uma coalizão de organizações do terceiro setor e acreditamos que os professores transformam a educação atuando em seu pleno potencial.

Trabalhamos de maneira suprapartidária e pautados por evidências e experiências bem-sucedidas, apoiando governos de todo o país na construção de políticas docentes que possam garantir que todo estudante tenha professores bem preparados, motivados e com boas condições de trabalho.

Há muitos caminhos para transformar a educação, todos eles passam pelos professores!

Conheça mais sobre a nossa agenda em profissaodocente.org.br.



O Movimento é promovido por



Sindicatos de Professores na América Latina em Perspectiva Comparada

Ben Ross Schneider

Departamento de Ciência Política
Massachusetts Institute of Technology

Outubro de 2022

Resumo

As pesquisas existentes sobre países em desenvolvimento enfatizam o poder decisivo dos sindicatos de professores na política educacional. No entanto, esse poder varia, e uma compreensão mais ampla das raízes do poder sindical e das origens de variação transnacional exige uma análise mais profunda da dinâmica organizacional dentro dos sindicatos. Essa análise corrobora quatro argumentos. Primeiro, os professores dispõem de uma série de vantagens para contornar os obstáculos à ação coletiva. Segundo, os sindicatos não são todos iguais; eles variam consideravelmente, de grupos de interesse (no Chile, Brasil e Argentina) a poderosas máquinas políticas (no México e Equador). Terceiro, a origem dessa variação reside em fatores (como a influência sobre a contratação de professores) que deslocam o poder dos membros para os líderes em sindicatos que operam como máquinas políticas. Quarto, a análise dessas dimensões de variação ajuda a explicar os diferentes resultados das recentes reformas nas carreiras de professores na América Latina, especialmente ao destacar a oposição mais firme dos sindicatos com dimensões de máquinas políticas.



Sumário

1	Introdução	4
2	Variedades de sindicatos do setor público	9
3	Por que os professores são tão bem organizados?	12
4	Variedades de sindicatos docentes	19
5	Oposição sindical à reforma das carreiras docentes	30
	Conclusões	36
	Referências	38



1

Introdução¹

No âmbito das ciências sociais, os sindicatos de professores já foram chamados de muitas coisas: corporativistas, clientelistas, buscadores de renda (*rent-seekers*) e interesses constituídos, geralmente inclinados a capturar os órgãos educacionais governamentais. Terry Moe argumenta que os sindicatos de professores representam interesses constituídos que constituem “de longe os grupos mais poderosos da política de educação americana. Nenhum outro grupo sequer se enquadra na mesma categoria” (Moe, 2011, p. 8). Em sua análise comparativa mais ampla, Moe e Wiborg afirmam

¹ Este artigo se baseia em SCHNEIDER, 2022. Sou grato a Andra Deaconn pelo auxílio à pesquisa e à J-WEL e Profissão Docente pelo apoio financeiro.

que “o fato de seus sindicatos de professores serem altamente organizados, politicamente muito ativos e desempenharem papéis centrais na política de educação é provavelmente um fato extremamente comum da vida política em todas as nações” (Moe; Wiborg, 2017a, p. 5).

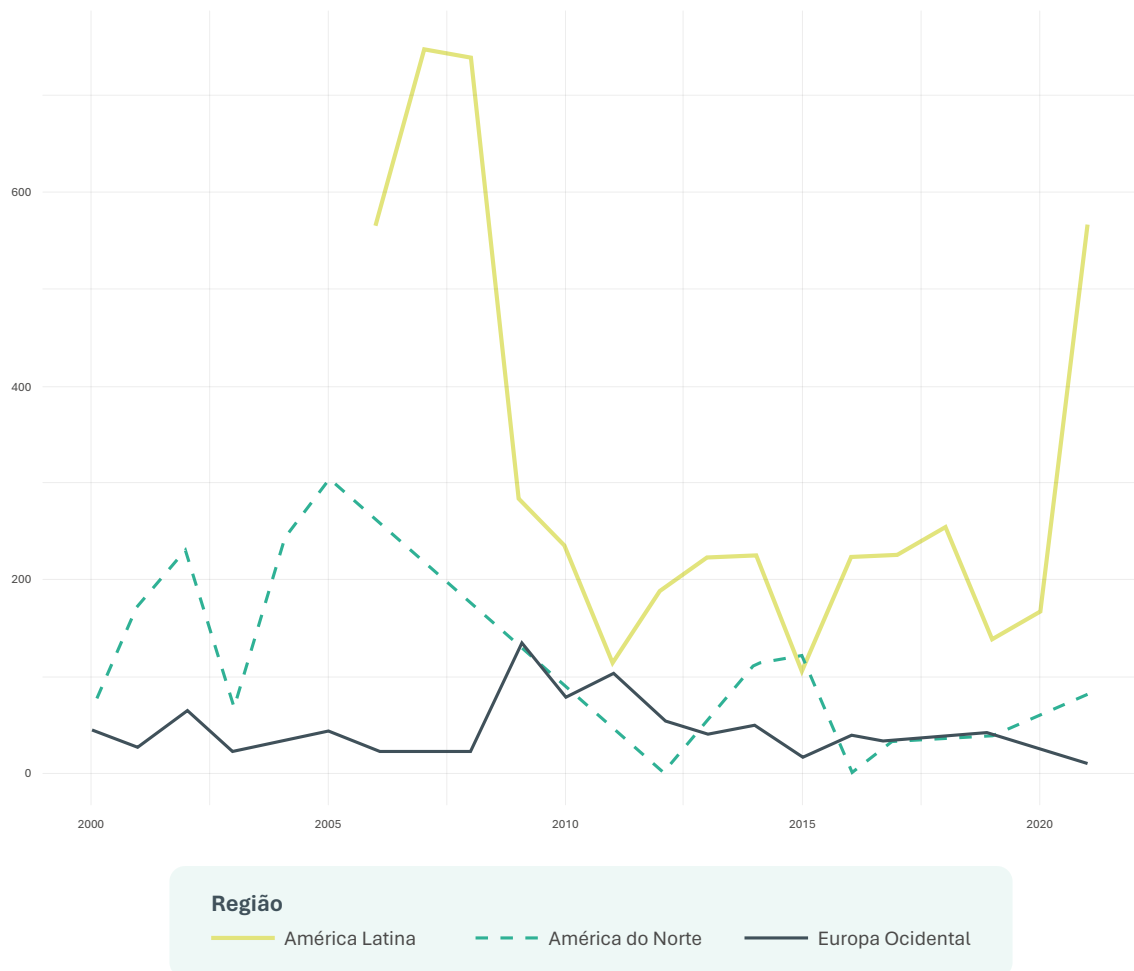
O foco aqui é principalmente na América Latina e em outros países de renda média, nos quais os sindicatos de professores são muito influentes na política educacional. Os sindicatos de professores são gigantescos (e geralmente o maior de todos os sindicatos) e politicamente poderosos em toda a América Latina e em outros grandes países de renda média, como África do Sul e Turquia, bem como em muitos países de renda mais baixa no Sul e Sudeste da Ásia (Grindle, 2004; Bruns; Luque, 2015; Levy et al., 2018; Sancak; Özel, 2018; Béteille; Kingdon; Muzammil, 2017). *Education International*, uma confederação global de sindicatos de professores, afirma representar 30 milhões de professores (www.ei-ie.org).

Recuando um pouco, o contexto global dos sindicatos é de estabilidade em termos de força organizacional nos países pobres. Por uma medida multidimensional, a força sindical geral nos países desenvolvidos diminuiu de cerca de 7,5 para cerca de 6, numa escala de 1 a 10, de 2000 a 2018, enquanto que a força sindical nos países em desenvolvimento oscilou em torno de 4 durante o mesmo período. Portanto, uma força menor, mas estável (Metten, 2021, p. 540). No entanto, essas médias escondem enormes variações, especialmente na América Latina. O Uruguai está entre os dez primeiros do mundo, com uma pontuação de 7,8, seguido da Argentina (7,2) e do Brasil (6,3). Outros países da América Latina estão na metade inferior da distribuição global: Chile (4,9), México (4,7), Colômbia (3,7; e logo à frente dos Estados Unidos, com 3,3) e Peru (2,9; e classificado em 66º lugar entre 72 países) (Metten, 2021, p. 549).

Esses índices de força sindical geral acompanham mais ou menos a força dos sindicatos de professores que atuam como grupos de interesse, especialmente no Chile, na Colômbia e no Peru, mas o índice está muito distante do caso do sindicato de professores mexicanos, uma máquina política que é de longe o mais poderoso sindicato de professores da América Latina, e talvez do mundo inteiro.

Em termos de greves realizadas por todos os sindicatos, a Figura 1 mostra um declínio dramático nas primeiras décadas do século XXI, especialmente na América Latina (a África, o Leste Asiático e o Leste Europeu são deixados de fora porque as greves são muito poucas). A atividade grevista é bastante volátil ano após ano, especialmente na América Latina, mas também, em menor grau, na América do Norte.

Figura 1 - Número médio de dias de trabalho perdidos devido a greves (por 1000 trabalhadores)



Fonte: Elaboração do autor.

Contudo, mesmo entre os que destacam o poder sindical nos países de renda média, poucos se aprofundam suficientemente na ampla e significativa variação verificada em sua organização e em suas conexões com a política². Este trabalho faz um mergulho mais profundo a fim de estabelecer empiricamente as dimensões e o alcance da variação transnacional entre os sindicatos de professores, para então reconceituar, com base nessa variação empírica, que tipos de atores políticos são os sindicatos de professores³. O objetivo do artigo é primordialmente conceitual: oferecer uma nova estrutura analítica para entender os sindi-

² Murillo (2001), Grindle (2004), Chambers-Ju (2017) e Gindin (2011) são exceções.

³ Para detalhes sobre a pesquisa empírica, ver Schneider (2022).

catos de professores como atores políticos e distinguir entre sindicatos que são máquinas políticas e sindicatos que são grupos de interesse.

O texto fornece então provas preliminares sobre duas hipóteses relacionadas: 1) que as variações entre os sindicatos derivam de fatores organizacionais internos que dão aos líderes dos sindicatos-máquinas influência sobre os membros, e 2) que os sindicatos-máquinas são oponentes mais ferrenhos das reformas das carreiras docentes e menos propensos a negociar com o governo a implementação de reformas.

A opinião predominante nos Estados Unidos sobre os sindicatos de professores é pluralista, a saber, que os sindicatos expressam os interesses agregados de seus membros (Peterson; Henderson; West, 2014). Os líderes sindicais, como diz Moe, “devem estar fundamentalmente empenhados em agradar a seus membros” (Moe, 2011, p. 20). A visão alternativa que este artigo desenvolve é que, enquanto organizações, os sindicatos de professores geralmente obtêm prerrogativas na contratação e transferência de professores, na consulta sobre políticas públicas, bem como outros benefícios organizacionais (como o desconto automático das anuidades e o pagamento de funcionários sindicais pelo governo) que asseguram aos líderes sindicais tanto autonomia quanto influência sobre os associados, e assim constituem seus próprios interesses organizacionais.

Tais prerrogativas frequentemente eram apenas listadas em estudos anteriores como mais uma evidência do poder sindical. No entanto, elas são fundamentalmente distintas na maneira como transferem o poder dentro das organizações sindicais dos afiliados para os líderes, o que por sua vez torna os sindicatos docentes ainda mais valiosos na política, visto que os líderes sindicais podem proporcionar votos, promover atividades de campanha e realizar manifestações.

A título de comparação, no Peru, membros do SUTEP (*Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú*), um sindicato de grupo de interesse, dispersou seus votos entre muitos candidatos de todo o espectro político: esquerda, direita e centro (Chiroque Chunga, 2008, p. 61-4)⁴. Como percebeu o SNTE mexicano já de início, outros sindicatos com influência sobre as ações que envolvem seu pessoal têm mais maneiras de conseguir que os professores façam campanha e votem em candidatos endossados pelos líderes sindicais (Larreguy; Montiel Olea; Querubin, 2017). Em casos de máquinas políticas como o SNTE,

⁴ De maneira similar, nos Estados Unidos, muitos líderes sindicais endossaram Hillary Clinton para presidente em 2016, mas não conseguiram impedir que 43% de seus membros votassem em Trump. Entre os professores, um terço dos membros da NEA (*National Education Association*) e um quinto dos membros da AFT (*American Federation of Teachers*) votaram a favor de Trump contra as recomendações de seus sindicatos.

invertendo Moe (2011), os membros do sindicato que devem estar fundamentalmente empenhados em agradar a seus dirigentes.

Os sindicatos de professores são cada vez mais o elemento central dos esforços para compreender (e planejar) as políticas de reformas destinadas a melhorar a qualidade da educação (Bruns; Macdonald; Schneider, 2019; Bruns; Luque, 2015). Muitas coisas podem melhorar a qualidade da educação, mas a qualidade do ensino sempre é importante e pode ter consequências de alcance desproporcional (Hanushek; Woessmann, 2015, p. 193). Propostas para alterar os processos de formação, contratação, promoção e pagamento afetam todos os professores, mas muitas também interferem nos poderes e prerrogativas dos sindicatos docentes. A menos que esses dois efeitos – sobre os professores e sobre seus sindicatos – sejam totalmente analisados, a compreensão da política de reforma e de seus resultados será incompleta.





2

Variedades de sindicatos do setor público

Os sindicatos docentes se assemelham a outros sindicatos de funcionários do setor público – tais como médicos, enfermeiros, trabalhadores do transporte, polícia e guardas prisionais – em quatro dimensões. Em primeiro lugar, suas greves são muito mais disruptivas do que a maioria das greves contra empresas privadas, porque grande parte das pessoas depende diariamente desses serviços públicos. Segundo, devido ao alto valor de cada membro adicional nas

greves, os sindicatos do setor público têm incentivos para investir na obtenção da máxima densidade associativa. Em contraste, os sindicatos do setor privado podem muitas vezes interromper processos de produção complexos (considerando, por exemplo, as linhas de montagem) com apenas uma minoria de trabalhadores em greve. Em terceiro lugar, os trabalhadores do setor público raramente enfrentam a concorrência internacional ou local, e, portanto, ao contrário dos empregadores privados, o setor público enfrenta menos pressões competitivas para controlar os custos (Bruns; Luque, 2015, p. 207).

A quarta semelhança é a assimetria nos horizontes temporais entre os sindicatos do setor público e os políticos (ou seus agentes) com quem eles negociam (Disalvo, 2015, p. 21). Os presidentes dos sindicatos de professores na América Latina têm em média quase sete anos de mandato (detalhes na seção seguinte) e normalmente têm consciência de que perdurariam no comando para além daqueles que se encontram do lado do governo na mesa de negociações. Para os ministros da Educação, o mandato médio entre o final dos anos 1970 e a década de 2000 era de apenas dois anos (Corrales, 1999, p. 43-5; Martínez-Gallardo, 2012, p. 310-35). De maneira mais geral, os presidentes dos sindicatos passam grande parte de suas carreiras trabalhando em tempo integral no sindicato enquanto os ministros da Educação vêm de carreiras políticas ou técnicas com pouca experiência em seus ministérios.

Essa assimetria de fundo e de horizonte temporal tem várias implicações. Por um lado, os sindicatos do setor público podem deslocar as demandas do curto para o longo prazo, enquanto os políticos se preocupam com os custos a curto prazo. Assim, por exemplo, as pensões do setor público para os funcionários sindicalizados tendem a ser muito mais generosas do que para os trabalhadores não sindicalizados (Edwards, 2010). Em alguns casos, os sindicatos trocam a restrição salarial de curto prazo por influência na contratação, em transferências e em outros aspectos da carreira docente (Grindle, 2004). Além disso, na política de reformas, os dirigentes sindicais sabem que tudo o que é aprovado por um governo pode ser retardado, alterado ou derrubado pelo próximo governo. Os políticos vêm e vão, mas os sindicatos estão envolvidos no processo a longo prazo.

Independentemente dessas semelhanças, os sindicatos de professores diferem de outros sindicatos do setor público em quatro outros aspectos, boa parte dos quais confere aos sindicatos docentes e aos professores um valor especial na política eleitoral. Primeiro, os professores são mais numerosos do que qualquer outra categoria de emprego público: são quase 7 milhões nos Estados Unidos (Disalvo, 2015, p. 16), mais de 1,4 milhão no México e 2,2 milhões no Brasil. No total, a América Latina tem mais de 7 milhões de professores (Vaillant, 2008, p. 37), o que faz deles um atrativo bloco de eleitores. Em segundo lugar, os professores estão necessariamente dispersos por todo o território nacional – onde quer que as crianças residam – e muitas vezes gozam de prestígio e influência em comunidades remotas. Para os partidos e candidatos, essa cobertura geográfica capilar agrega mais valor ao apoio

eleitoral dos sindicatos. Em terceiro lugar, os empregos e condições de trabalho dos professores são mais homogêneos do que a maioria dos outros trabalhadores do setor público (exceto talvez os trabalhadores dos serviços postais). Essa homogeneidade facilita a ação coletiva (Olson, 1965) e mobiliza os membros para marchas, greves e outras atividades manifestamente disruptivas.

Finalmente, o que acontece na sala de aula – a produção dos professores – é opaco e difícil de avaliar (Disalvo, 2015, p. 22). Essa opacidade, logicamente, frustra os potenciais reformadores, mas, de uma perspectiva política, reduz os custos do clientelismo e do apadrinhamento. Ou seja, admitir que os políticos ou seus aliados sindicais possam nomear alguns apoiadores não qualificados para cargos nas escolas e na administração da educação não prejudica significativamente os resultados gerais do aprendizado. Além disso, esse desempenho reduzido é difícil de detectar ou de atribuir a nomeações específicas feitas de forma clientelista. Em contraste, seria muito mais custoso politicamente nomear pessoal médico ou operadores de transporte não qualificados, setores em que o público é capaz de constatar imediatamente, e a imprensa é capaz de divulgar, a presença de trabalhadores não qualificados, cujas ações podem ter implicações imediatas em termos de vida e morte (Lowden, 2004, p. 373). Essa peculiar vulnerabilidade ao clientelismo atrai políticos para o campo da educação (World Bank, 2018, p. 190).

Em suma, além das fontes de poder comuns a todos os sindicatos do setor público, os sindicatos de professores também dispõem de vantagens adicionais, especialmente na política eleitoral.



3

Por que os professores são tão bem organizados?

Em tese, a homogeneidade dos professores os torna mais fáceis de organizar (Olson, 1965). Eles dispõem de condições semelhantes de treinamento e emprego, e de escalas salariais comprimidas. Além disso, os professores muitas vezes estão diante de um empregador único e centralizado, geralmente no âmbito nacional, ou

provincial, no caso da América Latina. Os incentivos são sólidos, tanto para que os professores se associem como para que os ativistas invistam em organizá-los (e, a partir daí, angariem as contribuições dos afiliados e o correspondente respaldo político). Ademais, os professores geralmente desfrutam de estabilidade (ou, pelo menos, de uma robusta proteção ao emprego), alguns com status de funcionário público; portanto, ao contrário dos trabalhadores em empresas privadas, não precisam se preocupar tanto com a retaliação do empregador por se associarem a sindicatos. Mesmo em países onde os sindicatos praticamente desapareceram do resto da economia, como os Estados Unidos ou o Chile, os sindicatos de professores ainda são enormes e bem organizados. Os dois sindicatos nacionais nos Estados Unidos – NEA e AFT – cresceram de 700.000 membros em 1957 para mais de 4 milhões nos anos 2010, quando a NEA era o maior sindicato do país (Cowen; Strunk, 2015, p. 208). Só a NEA representava 16% de todos os trabalhadores sindicalizados (Wirt; Kirst, 2009, p. 82). Em geral, nos países ricos os professores são altamente sindicalizados, e, apesar da retração dos sindicatos em outros setores, “a filiação aos sindicatos de professores tem se mantido estável em muitos países” (OECD, 2015, p. 175).

As origens de muitos sindicatos de professores na Europa e América Latina remontam ao início do século XX, mas os sindicatos mais densos e centralizados surgiram principalmente no final do século XX, tanto em países desenvolvidos, como os Estados Unidos, quanto em países de renda média (Moe, 2011, p. 6; Gindin, 2011; Moe; Wiborg, 2017b)⁵. Nos países de renda média, várias tendências favoreceram a organização sindical no final do século XX. A terceira onda de democratização abriu espaço para a organização e eliminou a repressão autoritária. A democratização também aumentou os incentivos eleitorais e as pressões para expandir a educação básica (Brown; Hunter, 2004), o que levou os governos a contratar um grande contingente de novos professores. O aumento da competição eleitoral também encorajou partidos e políticos a contribuir para que grandes grupos latentes e aliados potenciais, como os professores, se organizassem melhor.

Finalmente, as turbulências econômicas conjunturais (especialmente na América Latina) e as crises fiscais dos anos 1980 e 1990 forçaram os governos a adotar programas de austeridade que costumavam incluir congelamentos ou cortes de salários draconianos para funcionários públicos (Grindle, 2004, p. 130; Quinto, 2007; Elacqua et al., 2018, p. 53), proporcionando aos professores incentivos mais imediatos para se filiarem a sindicatos em defesa de seus rendimentos. Em oito países da América Latina, o corte salarial mediano foi de um terço entre 1980 e 1988 (Tiramonti, 2001, p. 12).

⁵ Na América Latina, alguns sindicatos de professores foram formados durante os períodos de incorporação de mão de obra nas décadas de 1930 e 1940 e se aliaram a governos e partidos que impulsionaram a primeira onda de educação de massa no contexto da centralização da construção do Estado e da nação (Grindle, 2004, p. 120). O México foi um caso paradigmático.

O elevado número de professores é tanto um desafio para a ação coletiva quanto um incentivo para os organizadores. Na América Latina, por exemplo, os professores em 2012 representavam 4% da força de trabalho total e mais de 20% dos trabalhadores técnicos e profissionais (Bruns; Luque, 2015)⁶. As contribuições sindicais (geralmente 1% do salário na América Latina) (Gindin, 2011, p. 112) reforçam os incentivos para que os organizadores ampliem o número de membros. E, como analisado na próxima seção, essa massa de eleitores organizados em sindicatos docentes atrai partidos políticos, às vezes esquerdistas e radicais, para investir na conquista de posições de liderança nesses sindicatos⁷.

Na maioria dos países, os sindicatos de professores estão entre aqueles que possuem o maior número de membros e a maior densidade. Em tamanho absoluto, o México lidera a América Latina com o maior sindicato da região (Tabela 1). O SNTE mexicano também goza de um monopólio de representação e tem uma densidade de 100%. O cálculo de densidade do SNTE inclui aqui a CNTE (*Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación*), a ala dissidente que controla as afiliadas locais em quatro estados do sul. Embora não de forma tão destacada, outros sindicatos de professores na América Latina também têm alta densidade associativa (média de 77%) e a maioria detém o monopólio da representação⁸. Na Europa e na Escandinávia, a densidade sindical também é muito alta (entre 80 e 100%), embora sejam mais raros os casos de sindicatos exclusivos e monopolistas (Moe; Wiborg, 2017a, p. 15). Nos Estados Unidos, cerca de 75% dos professores eram afiliados à NEA e à AFT (Wirt; Kirst, 2009, p. 84).

Tabela 1 - Dimensões organizacionais dos sindicatos de professores

	Membros	Densidade (%)	Monopólio
Países			
Argentina	234.000	51	Não
Brasil	925.000	44	Varia por estado
México	1,2-1,5 milhão	100	Sim
Unitários			

⁶ Ademais, “cerca de 75% dos professores da América Latina são do sexo feminino”, indo de 62% no México a 82% no Uruguai, Brasil e Chile. Os líderes sindicais, no entanto, são em sua maioria homens.

⁷ Segundo Assaél e Inzunza (2008) sobre o Chile e Zegarra e Ravina (2005) sobre o Peru.

⁸ Para a América Latina, as estimativas da densidade sindical podem variar muito conforme as fontes e com o tempo. O número de associados às vezes inclui pessoal não docente nas escolas e nos órgãos educacionais governamentais, bem como trabalhadores aposentados e professores. No SNTE, até um terço dos membros, possivelmente meio milhão, não eram professores e muitos estavam aposentados (Ibarrola; Loyo, 2001, p. 9). No Chile, quase um quarto dos membros (15.000 de 65.000) estava aposentado. Alguns sindicatos incluem professores em escolas particulares e professores universitários. Outros não.

	Membros	Densidade (%)	Monopólio
Chile	72.000	53	Sim
Colômbia	270.000	82	Sim
Costa Rica	140.000+	100	Não
Equador (antes de 2016)	100.000	79	Sim
Peru	145-200.000	42	Sim, mas questionado
Uruguai (primário)	16.000	77	Sim
Mediana para a América Latina		77	
Outros países			
Indonésia	1,9 milhão	67	Não
África do Sul	260.000	70	Não
Estados Unidos		75	Não

Fontes: Para a América Latina, Bruns e Luque (2014, p. 240-1)⁹.

Além das vantagens naturais na ação coletiva, a organização sindical depende muito da regulamentação governamental. As regras cobrem tudo, desde quem pode aderir, até o pagamento das contribuições, as greves, os organizadores pagos pelo governo, entre outros privilégios. Muitas regulamentações favoráveis provêm de políticos que promovem o trabalho ou procuram apoio sindical. Por exemplo, os governos podem decidir que é mais fácil negociar com um sindicato do que com vários sindicatos concorrentes, e assim decretar um monopólio de representação (para o caso do México, ver Chambers-Ju e Finger [2017]). De maneira geral, devido ao grande peso que os sindicatos têm na política eleitoral, é provável que os políticos e os partidos em algum momento troquem o apoio sindical por uma regulamentação favorável, como o monopólio da representação, o pagamento do pessoal sindical e as deduções da folha de pagamento das contribuições sindicais.

Nos Estados Unidos, a legislação favorável se espalhou pelos estados nas décadas de 1960 e 1970 e transformou o panorama organizacional em matéria de educação (Paglayan, 2019;

⁹ Para o Equador, o número de 100.000 membros é de Roxana Palacios, presidente da UNE, em entrevista à TV em 2016, logo após a dissolução oficial (Palacios, 2016), fonte que diverge do número relacionado à densidade. Para a Indonésia, ver Rosser e Fahmi (2018); para os Estados Unidos, ver Wirt e Kirst (2009), 2009. Para a Sadtu em 2015 na África do Sul, ver Herbst e Mills (2015). O monopólio ou é legal (como no México) ou é de facto (como no Chile).

Moe, 2011; Anzia; Moe, 2016). A proporção de professores cobertos por negociação coletiva passou de zero para dois terços em apenas 15 anos (1960-75), devido, em grande parte, a mudanças nas regulamentações em nível estadual. Em 1993, 80% dos professores pertenciam a sindicatos (Moe, 2011, p. 48-9)¹⁰. Em contraste, o caso equatoriano, discutido mais adiante, mostra o processo inverso nos anos 2010, tendo o governo rescindido a regulamentação favorável e, por fim, decretado a ilegalidade do principal sindicato de professores.

As assimetrias nos horizontes temporais que favorecem os sindicatos docentes, como foi observado na seção anterior, também dão aos políticos incentivos para conceder regulamentações favoráveis. Em contextos democráticos, qualquer negociação entre os políticos (ou seus agentes burocráticos) e os sindicatos de professores começa com uma assimetria essencial nos horizontes temporais entre os políticos que vislumbram a próxima eleição e os líderes sindicais que podem pensar a longo prazo¹¹. Assim, outra questão crucial na organização interna dos sindicatos de professores é quanto tempo os titulares permanecem em posições de liderança (Tabela 2). A permanência média na América Latina é de mais de seis anos, embora a variação seja grande, de cerca de três anos no Equador e na Venezuela, para 10 anos no Chile, até um extremo de 21 anos no México. No entanto, em todos os casos, o mandato dos dirigentes sindicais excede a média de dois anos de mandato dos ministros da Educação na América Latina¹².

¹⁰ Nos Estados Unidos, uma decisão da Suprema Corte em 1977 confirmou as leis estaduais que permitiam que os sindicatos de professores cobrassem contribuições (taxas de agenciamento) automaticamente dos professores (Cowen; Strunk, 2015, p. 209), uma decisão que foi revertida 41 anos depois, na decisão do caso *Janus v. AFSCME* em 2018.

¹¹ Para a Colômbia, López (2008). De 1982 a 2006, foram 17 ministros da Educação e apenas 8 presidentes da Fecode (Federación Colombiana de Educadores).

¹² A alternância na UNE e na Sutep foi mais frequente do que a média. No entanto, o mesmo partido ou facção política manteve o controle. Os ministros da Educação ficaram em média 20 meses no cargo, o que é mais ou menos o mesmo que a média dos ministros de todas as áreas (Martínez-Gallardo, 2012, p. 310-35). A permanência dos dirigentes sindicais tende a ser longa também fora da América Latina. Nos Estados Unidos, em meados do século XX, pelo menos oito dirigentes de grandes sindicatos já estavam no cargo havia décadas (Mills; Schneider, 1948, p. 2-64). Para uma discussão clássica sobre as tendências à oligarquia e à liderança enraizada nos sindicatos de trabalhadores, ver Lipset, Trow e Coleman (1956).

Tabela 2 - Permanência média dos líderes sindicais na América Latina

País - Sindicato	Permanência média (anos)	Período considerado
Argentina - Ctera	6,3	1974-2014
Brasil - CPB/CNTE	4,3	1983-2017
Chile - Colegio de Profesores	10	1986-2016
Colômbia - Fecode	3,8	1959-2017
Equador - UNE	2,8	1951-2017
México - SNTE	21	1949-2013
Paraguai - OTEP/FEP	4,8	1998-2016
Peru - Sutep	4,5	1972-2013
Venezuela - FVM	2,9	1936-2017
América Latina	6,6	

Nota: A permanência é considerada para uma posição de cúpula no sindicato, geralmente chamada de presidência ou secretaria-geral. Fontes: periódicos on-line e sites dos sindicatos.

Fonte: Elaboração do autor.

Os políticos querem evitar transtornos a curto prazo e têm menos motivos para se preocuparem com os efeitos de acordos cujos impactos ultrapassem seus mandatos. Greves de professores podem impor grandes custos políticos aos governos. No Peru, por exemplo, o índice de aprovação do presidente Pedro Pablo Kuczynski caiu quase pela metade, de 39% em junho de 2017, antes da greve de professores, para 22% em setembro do mesmo ano, após a greve. A aprovação da ministra da Educação, Marilú Martens, caiu de 35 para 21% no mesmo período¹³. Os políticos geralmente têm fortes motivos para encontrar maneiras de evitar greves.

Os líderes sindicais podem começar com exigências que incluem não apenas o salário, mas também itens que beneficiam o sindicato (tais como descontos automáticos na folha de pagamento das contribuições sindicais dos professores), elementos adicionais nos pacotes de compensações (tempo de trabalho, previdência, licença médica etc.), e questões relacionadas a ações de pessoal, como recrutamento, promoção e transferência de professores de uma escola para outra (Tiramonti, 2001). Vale a pena citar em detalhe a visão geral de Grindle (2004, p. 122-3) sobre as prerrogativas sindicais na América Latina:

¹³ Por outro lado, 56% dos entrevistados em agosto de 2017 aprovavam a greve dos professores (Ipsos, 2017a; 2017b). No Chile, em 2019, a popularidade de Piñera inicialmente caiu menos durante a greve dos professores, mas 79% dos entrevistados desaprovavam a gestão da educação em seu governo, a pior classificação entre as 16 questões listadas na pesquisa (Márquez, 2019).

Os ministérios estavam muitas vezes dispostos a acatar as demandas sindicais e a participação sindical na tomada de decisões políticas e em sua implementação à medida que os orçamentos cresciam... Quando não conseguiam atender às demandas sindicais por aumentos salariais, trocavam a aquiescência sindical pelo controle da política de educação e de cargos a ela relacionados. A colonização sindical dos ministérios da Educação e o controle sobre a formação de professores, as atribuições e as promoções eram geralmente o fruto dessa relação.

Para os políticos, alguns desses itens, como aposentadorias, descontos das contribuições em folha, mais funcionários sindicais pagos pelo governo e controle sobre as ações de pessoal implicam custo imediato próximo de zero, e os políticos preferem oferecer concessões em relação a esse tipo de questões em troca de moderação quanto a demandas mais imediatas e onerosas, tais como os salários. Nos Estados Unidos, em uma comparação da remuneração recebida por trabalhadores estatais e locais, não surpreendentemente os salários dos funcionários sindicalizados eram 31% mais altos do que os salários dos trabalhadores não sindicalizados. No entanto, os benefícios previdenciários previstos eram mais que o dobro para os trabalhadores sindicalizados (Edwards, 2010, p. 2; Anzia; Moe, 2019). Essas diferenças captam bem os incentivos dos políticos para jogar os custos para a frente. Nessa mesma linha, na Colômbia, os professores podiam começar a receber aposentadoria aos 50 anos de idade e dobrar a aposentadoria aos 55, e seguir lecionando (García; Maldonado; Muñoz-Cadena, 2020, p. 6)¹⁴.

Em suma, os sindicatos de professores não devem ser vistos como meros grupos de interesse olsonianos que operam da base para o topo, porque os políticos podem e encontram muitas maneiras, do topo para a base, de aumentar a força sindical. Alguns políticos podem estar em busca de apoio sindical, e fazem o que podem para reforçar a organização sindical. De modo mais fundamental, e a longo prazo, as assimetrias no horizonte temporal dão aos políticos incentivos para negociar benefícios a longo prazo (como aposentadorias) e prerrogativas sindicais (invisíveis para o público) em troca de contenção salarial a curto prazo e pacificação trabalhista. Contudo, o que pode começar como um movimento relativamente modesto para incrementar a influência sindical sobre os processos de gestão de pessoal, pode ter implicações políticas consideráveis, imprevisas e duradouras, contribuindo para transformar os sindicatos em máquinas políticas.

¹⁴ Luis Enrique Garcia, ex-vice-ministro da Educação, descreveu a estratégia do sindicato para negociar benefícios de longo prazo e atenuar as exigências salariais imediatas. Os benefícios poderiam custar ao governo o pagamento de salários duplos para professores.



4

Variedades de sindicatos docentes

Estudiosos têm proposto diversos conceitos para distinguir os tipos de sindicatos de professores. McCowell argumenta que os sindicatos podem ser profissionais, industriais ou sociais (ou normalmente alguma forma de combinação entre eles). Associações profissionais - como associações de médicos ou advogados - estariam interessadas em questões relacionadas a normas profissionais, status

e treinamento. Os sindicatos industriais operariam como seus homólogos no setor privado, concentrando-se principalmente em salários e condições de trabalho. Os sindicatos de professores que incluem pessoal não docente, como o SNTE e o Sutep, possuem um viés intrínseco na direção desse modelo industrial. Finalmente, os sindicatos sociais tenderiam a se aliar a outros grupos da sociedade civil para pressionar politicamente em prol de objetivos sociais e políticos mais amplos. Os sindicatos docentes, por exemplo, sempre foram atuantes em movimentos de democratização no final do século XX e em movimentos de protesto mais recentes na Colômbia e no Chile¹⁵.

Numa primeira análise, pode parecer plausível organizar os sindicatos de professores ao longo de um *continuum* de menos para mais poder, pontuado por um índice de itens da Tabela 3. Entretanto, a analogia do *continuum* é enganosa, e é melhor pensar em dois tipos ideais baseados em diferentes tipos de organização interna: grupos de interesse (Parte I da Tabela 3) e máquinas políticas (Partes II e III)¹⁶. Os sindicatos docentes de grupos de interesse são comuns nos países da OCDE e nos países do Cone Sul da América Latina. Esses sindicatos oferecem alguns benefícios pontuais aos membros, fazem greves frequentes e se dedicam à política eleitoral, geralmente envolvendo múltiplos partidos.

Tabela 3 - Fontes de poder político nos sindicatos de professores

Ativo	Vantagem política
I. Ação de massas	
Grandes contingentes	Mobilizar votos e manifestações disruptivas
Alta densidade de membros	Greves efetivas
Dispersão geográfica	Influenciar eleitores por todo o território
II. Influência política direta	
Representação nos comitês de políticas	Impulsionar as preferências sindicais nas deliberações políticas

¹⁵ Chambers-Ju (2017) apresenta outra tipologia de estratégias políticas e comportamento dos sindicatos de professores na América Latina: instrumental (no México), em que os sindicatos se aliam com diferentes partidos ao longo do tempo; esquerdista (na Colômbia), em que os sindicatos têm laços de longa data com uma série de partidos de esquerda; e de movimento (na Argentina), em que os sindicatos fogem de alianças com os partidos e se concentram, em vez disso, em greves e protestos.

¹⁶ Esses tipos ideais se referem às dimensões de organização interna e mobilização eleitoral aqui analisadas. Outras distinções conceituais poderiam ser usadas para explicar padrões de atividade grevista, variação ideológica, alianças com outros grupos sociais ou estratégias de negociação (Etchemendy, 2011).

Ativo	Vantagem política
Membros no Legislativo	Troca de favores no processo legislativo e nomeações para o Executivo de forma favorável ao sindicato
III. Centralização e concentração (poder de liderança sobre os membros)	
Contribuições associativas (sobretudo as compulsórias)	Recursos para eleições, greves e outras atividades políticas
Controle sobre benefícios concedidos pelo Estado (por exemplo, concessão de crédito)	materiais e pessoais sindicais suplementares; controle da distribuição para os professores
Pessoal “comissionado” (remunerados como professores pelo governo)	Recursos pessoais sindicais suplementares para organizar, mobilizar para as eleições e monitorar membros
Controle sobre progressão de carreira de professores	Levar os professores a manifestações e eleições
Membros nomeados para o Executivo	Administração favorável ao sindicato e controle sobre os membros

Fonte: *Elaboração do autor.*

As máquinas políticas são outra história. Os líderes sindicais têm poder discricionário sobre recursos, pessoal e, especialmente, sobre carreiras individuais (contratação, promoção e transferência, conforme Parte III da Tabela 3). Isso lhes confere maior poder de influência sobre os membros. Influência essa que, por sua vez, dá aos líderes um poder de barganha significativo na política eleitoral e de coalizão. Esses sindicatos de máquinas políticas podem gerar blocos de votos e dispor de uma militância local confiável, podendo assim colher todos os benefícios clientelistas para os líderes sindicais (embora não necessariamente para os membros do sindicato), na forma de nomeações para cargos de liderança na burocracia educacional e de ampla influência sobre a política. Um dos líderes de longa data do SNTE, Carlos Jonguitud, chamava os professores no México de “os encanadores” do sistema eleitoral (Ornelas, 2012, p. 426).

Para descobrir que espécie de ator político os sindicatos de professores são, é necessário primeiro decompor suas fontes de poder político, especialmente as de três categorias: a ação em massa, a influência sobre políticas, e a centralização ou o poder dos líderes sobre os membros (Tabela 3). Para quem vê de fora, os ativos listados na Tabela 3 talvez pareçam ser todos manifestações da mesma fonte de poder subjacente: a ação coletiva. Porém, os ativos têm origens e consequências muito diferentes, e em termos empíricos os sindicatos

variam em quanto têm de cada um deles. As fontes de poder em ações de massa - greves e eleições - são bem conhecidas: grande número de eleitores, cobertura geográfica total (e, conseqüentemente, contato com eleitores em todo o território), e recursos sindicais, tanto humanos quanto materiais. Se os sindicatos só possuem ativos e vantagens da primeira parte da Tabela 3, então faz sentido uma visão pluralista dos sindicatos docentes, como grupos de interesse. Por exemplo, para muitos autores, os sindicatos de professores são apenas interesses constituídos ou grupos de interesse e se engajam na política como qualquer outro grupo de interesse. Essas concepções baseiam-se em uma definição de baixo para cima do interesse coletivo com base nas preferências dos associados.

A segunda parte da Tabela 3 inclui mecanismos de influência direta na política, seja por intermédio de membros do sindicato eleitos para as legislaturas ou de representação estatutária em comissões e conselhos¹⁷. Alguns sindicatos que operam como grupos de interesse, como a Fecode, têm ex-presidentes que foram eleitos para o Congresso, mas esse tipo de influência direta sobre as políticas públicas é mais comum entre os sindicatos que atuam como máquinas políticas. Por exemplo, o governo mexicano nos anos 1940 e 1950 colocou o SNTE nos Conselhos de Educação como parte de uma ampla estratégia corporativista de incorporação de vários grupos sociais (trabalhadores, camponeses, empresas) no Estado e no PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) (Collier; Collier, 2002). De modo semicorporativista, os políticos às vezes concedem aos sindicatos de professores uma representação privilegiada nos órgãos legislativos. Até 1992, os professores no México eram automaticamente inscritos no PRI, e em 1982 um quarto dos assentos reservados aos setores populares na Câmara de Deputados era para o SNTE (Larreguy; Montiel Olea; Querubin, 2017, p. 881). Da mesma forma, embora por força de lei, em seis estados da Índia é garantida aos professores uma porcentagem de assentos no Legislativo (Aslam et al., 2016, p. 14). Esses ativos aumentam a influência política dos sindicatos, mas não contribuem muito diretamente para a construção de uma máquina política.

No entanto, a Parte III da Tabela 3, geralmente negligenciada, leva os sindicatos de professores para além do domínio pluralista. As origens da centralização e do poder sindical sobre os professores/membros vêm principalmente da influência que os dirigentes sindicais têm sobre as carreiras dos professores e sobre os programas de benefícios. Essa influência vem tanto do controle direto dos líderes sindicais sobre capacitação, admissão, promoções e transferências, quanto do poder dos líderes sindicais que ocupam posições na burocracia

¹⁷ Nos Estados Unidos, a AFT e a NEA são também protagonistas importantes no lobby (gastando mais do que qualquer outro sindicato do setor público) e no financiamento de campanhas. A NEA e a AFT gastaram mais de US\$ 59 milhões em eleições federais de 1989 a 2010 (95% em favor dos democratas), mais do que qualquer outra organização contribuinte. Em 2008, os sindicatos de professores gastaram US\$ 24 milhões em candidatos no âmbito estadual e US\$ 37 milhões em iniciativas plebiscitárias (Cowen; Strunk, 2015, p. 220).

educacional que lhes permitem decidir sobre recursos e regulamentos que são importantes para os professores. Recursos suplementares por meio de contribuições compulsórias, taxas de administração (para programas de benefícios) e pessoal sindical comissionado, tudo isso reverte em favor dos principais líderes e pode ser usado por eles diretamente na política ou para assegurar o cumprimento das diretrizes centrais por parte dos membros.

Nos anos 2000, o SNTE tinha 55.000 professores (*comisionados*, isto é, pagos pelo governo) que poderia mobilizar para trabalhar nas eleições (Ornelas, 2012, p. 581). Além disso, os Estados muitas vezes delegam serviços ou benefícios importantes aos sindicatos de professores, como, por exemplo, benefícios previdenciários no caso do Sutep ou habitacionais, no caso do SNTE, e os líderes sindicais muitas vezes têm poder discricionário sobre a distribuição desses benefícios, proporcionando aos líderes uma influência adicional sobre os associados.

Gindin (2011, p. 110) dividiu os sindicatos na América do Sul e no México em dois tipos. Aqueles que adquiriram influência ou controle sobre aspectos da carreira docente – como contratações, promoções e transferências, tal como no México (o caso mais extremo), Bolívia, Equador e Venezuela – evoluíram para máquinas políticas (termo meu). Em contraste, nos países do Cone Sul – Brasil, Argentina, Chile e Uruguai –, os governos regulamentaram carreiras mais profissionais e burocráticas, e os sindicatos tiveram pouca ou nenhuma influência na carreira docente (para o caso da Argentina, ver também Paglayan [2014]). A Tabela 4 apresenta essa distinção, e a análise que se segue aborda mais detalhadamente as causas e consequências dessas diferenças.

Tabela 4 - Fatores que fortalecem os líderes sindicais na América Latina

Sindicato (País)	Influência nas carreiras	Eleição interna	Pessoal licenciado	Serviços delegados	Altos cargos na burocracia
Grupos de interesse					
<i>Colegio de Profesores</i> (Chile)	Não	Direta	Nenhum	Clínica de assistência médica	Um na década de 1990
Ctera (Argentina)	Parcial	Direta		Assistência médica, serviços de férias	Alguns nas províncias (alguns no Congresso)

Sindicato (País)	Influência nas carreiras	Eleição interna	Pessoal licenciado	Serviços delegados	Altos cargos na burocracia
CNTE e sindicatos estaduais (Brasil)	Não	Delegados (CNTE)		Não	Alguns
Grupos de interesse (com histórico de tendência a atuar como máquina)					
Sutep (Peru)	Brevemente (década de 2000)	Delegados	30	Previdência, crédito	Nenhum
Fecode (Colômbia)	Brevemente (1994-2005)	Direta	300	Previdência, crédito, habitação, assistência médica	Um (alguns no Congresso)
Máquinas políticas					
CTEUB e CONMERB (Bolívia)		Delegados		Crédito, previdência, funerais	Um recente
UNE (antes de 2007, Equador)	Sim	Direta		Fundo de desemprego	Sim (e alguns no Congresso)
SNTE (México)	Sim	Delegados (até 2019)	9000	Habitação	Muitos (e muitos no Congresso)
Sadtu (África do Sul)	Sim				Muitos

Nota: "Influência nas carreiras" significa que os representantes sindicais têm alguma participação na contratação, na transferência ou na promoção dos professores. As eleições internas fazem distinção entre eleições diretas (um professor, um voto) para os líderes nacionais e eleições locais/provinciais para os delegados que, por sua vez, elegem líderes nacionais. O pessoal licenciado são pessoas pagas como professores que trabalham em tempo integral para o sindicato. Os serviços delegados são benefícios que o sindicato administra, como crédito, seguros, previdência, assistência médica etc. Os altos cargos na burocracia se referem a nomeações de membros do sindicato para cargos de alto nível na burocracia educacional, tanto nacional como subnacional (Bruns; Luque, 2015, p. 298-301). Para a África do Sul, ver Levy et al. (2018).

Fonte: Elaboração do autor.

Vários fatores reforçam a influência dos dirigentes sindicais sobre os afiliados, deslocando o poder para cima na hierarquia sindical. Por exemplo, o desconto automático das contribuições sindicais na folha de pagamento significa que os dirigentes sindicais não precisam gastar tempo e recursos tentando atrair ou reter membros, nem tampouco dedicar muita atenção às preferências dos membros (Schneider, 2004). Outro recurso significativo que os Estados podem conceder aos sindicatos é o pagamento dos salários dos professores que trabalham em tempo integral no sindicato. Dados sobre esses funcionários (conhecidos como funcionários “*comissionados*” ou licenciados) são difíceis de obter, mas informações parciais na Tabela 4 mostram as grandes diferenças entre os países da América Latina. Alguns governos nos últimos anos reduziram drasticamente os salários desse pessoal. No Peru, o Presidente Alan Garcia em 2007 cortou essas “*licencias*” do sindicato de 303 para 30 (Chiroque Chunga, 2008, p. 69). No México, o SNTE contava 31.000 docentes comissionados antes das reformas de 2013 (Ornelas, 2019, p. 255), mas, mesmo depois de 2013, o governo ainda estava pagando 9.000 professores “*comisionados*” que trabalhavam em tempo integral para o SNTE.

Além disso, os sindicatos muitas vezes gerenciam para os afiliados serviços que são delegados pelo Estado¹⁸. No Peru, após o reconhecimento oficial do Sutep em 1984, o governo lhe concedeu o controle administrativo de um fundo de pensão para professores (*Derrama Magisterial*). No México, o SNTE controlava um fundo destinado a proporcionar benefícios habitacionais aos professores (Gindin, 2011, p. 112). Essas funções de natureza quase pública aumentam os recursos do sindicato, tornam a filiação ao sindicato mais proveitosa para os professores e aumentam a influência do sindicato sobre os afiliados. Esses serviços também deslocam o poder para cima, pois, contrariando Moe (2011), torna-se necessário que os membros permaneçam nas boas graças dos líderes que têm poder discricionário (ou pelo menos são percebidos como tal) sobre o acesso aos benefícios. Por exemplo, no caso do controle da Fecode sobre uma cooperativa de crédito, os líderes sindicais podiam contornar os tempos de espera padrão para acelerar um empréstimo ou dispensar alguns requisitos caso os mutuários não atendessem aos critérios de qualificação (Chambers-Ju, 2017, p. 109).

O mais importante é que alguns sindicatos exercem influência na contratação, promoção e/ou transferência de uma escola para outra em favor de docentes individualmente considerados. No limite, como nos casos do México e da África do Sul, os sindicatos infamemente vendiam vagas de magistério (Levy et al., 2018)¹⁹. Os preços listados em um documento da CNTE que vazou chegavam a US\$ 17.000 (Estrada, 2019). No México, os sindicatos também

¹⁸ Na Fecode, uma exceção, o escritório central da federação tinha um orçamento de 700.000 dólares em 2007 e o orçamento do sindicato como um todo, com todos os seus afiliados, era de US\$ 6 milhões (López, 2008, p. 19). O orçamento anual do SNTE era muito maior, contando por volta de US\$ 120 milhões (Fernández, 2012, p. 11).

¹⁹ As contratações e transferências também foram promovidas na Colômbia, mas por políticos clientelistas ou professores aposentados e não por sindicatos (Lowden, 2004, p. 353; Duarte, 1998, p. 141).

permitiram que os professores passassem seus cargos para seus filhos. Essa influência dá aos dirigentes sindicais uma enorme influência sobre os professores. Segundo o ex-ministro da Educação Aurelio Nuño, “eles [o sindicato] decidiam quem seria contratado, quem seria promovido. Eles colocavam isso no papel. A promoção dependia do número de vezes que você tivesse marchado nas manifestações” (Garfias, 2018, tradução minha)²⁰. Sob outro ponto de vista, “a maior fonte de poder sindical [SNTE] está na capacidade de controlar quem trabalha e quem é demitido” (Elizondo, 2009, p. 187).

Em outros países, os sindicatos detinham certo grau de influência, mas nem sequer chegavam perto do SNTE. No Equador, antes de 2007, as comissões de defesa profissional revisavam as decisões de pessoal e tinham cinco membros: diretor provincial, diretor de recursos humanos, diretor jurídico, representante independente dos professores e um representante da UNE (*Unión Nacional de Educadores*) (Schneider; Cevallos Estarellas; Bruns, 2019). Em 2007, um decreto governamental eliminou a influência da UNE sobre a carreira docente. A UNE lutou, sem sucesso, para que tivesse sua posição restabelecida (Posso Cevallos, 2014). Como discutido mais adiante, o governo também privou a UNE de contribuições automáticas, organizadores licenciados (pagos como professores) e nomeações para a burocracia educacional. No final da década de 2010, a UNE e seu partido político aliado tinham desaparecido (Basabe-Serrano, 2018). A influência sindical sobre a carreira docente, evidentemente, reforça muito o poder eleitoral do sindicato. Quando os dirigentes pedem aos afiliados que participem de manifestações, militem e votem, estes têm poderosos incentivos para responder ao chamado. Essa influência permite que os líderes transformem os sindicatos em máquinas políticas.

Os sindicatos docentes franceses no século XX ilustram algumas das possíveis limitações de minha argumentação fora da América Latina (Cole, 2001; Ambler, 1985). Os sindicatos disputavam de um império comercial de negócios paralelos em matéria de crédito, turismo, assistência médica e cuidados com a terceira idade. Os membros do sindicato também trabalhavam ocasionalmente no Ministério da Educação. Mais importante ainda, comissões bipartites (*paritaires*) com representação igualitária do governo e dos sindicatos tomavam decisões sobre a contratação de professores, promoções e transferências. Minha hipótese é que dois fatores fundamentais impediram que esses arranjos degenerassem como no México em uma máquina política sindical. Primeiro, a força do Estado francês e de seus tecnocratas foi uma primeira linha de defesa contra o uso político de decisões de pessoal. Funcionários do Ministério da Educação até chegavam a trabalhar ocasionalmente nos sindicatos de professores.

Em segundo lugar, os representantes sindicais nessas comissões de pessoal eram eleitos (limitando a influência dos dirigentes sindicais de cima para baixo) e geralmente vinham de

²⁰ Ver também Hecock (2014).

sindicatos ideologicamente concorrentes, dos quais havia muitos. Assim, se um representante de um sindicato quisesse favorecer um apoiador, os outros sindicatos poderiam bloquear qualquer favorecimento. Hipóteses semelhantes se aplicariam ao sistema alemão de cogestão no nível das escolas e de conselhos locais com representação sindical (Nikolai; Briken; Niemann, 2016). Na Argentina, foi menos a força do Estado e mais a eleição direta e obrigatória dos representantes sindicais para compor a maioria na contratação provincial realizada pelas *Juntas de Calificaciones* o que as tornou menos um mecanismo de influência de cima para baixo do sindicato e mais um escudo contra os políticos locais clientelistas (Bruns; Luque, 2015, p. 306; Cao, 2007, p. 74).

Outro padrão a ser observado na Tabela 4 é que a centralização partidária e a hegemonia entre os principais líderes se correlacionam com as eleições indiretas dos delegados. Quando as eleições são diretas para presidentes e membros do conselho nacional – como na Fecode e no *Colegio de Profesores* –, então os dirigentes de cúpula representam múltiplos partidos, a maioria no centro e à esquerda. Em contraste, onde a liderança nacional é selecionada por delegados das províncias (previamente selecionados por delegados dos distritos locais) – como no Sutep, no Peru, e no SNTE, no México –, então um partido acaba dominando a liderança nacional por décadas, como nos casos do *Patria Roja (Partido Comunista del Perú)* e do PRI, respectivamente. Uma explicação mais completa para esse padrão extrapola o escopo deste artigo, mas minha hipótese seria que os detentores de cargos de liderança nacional nos sistemas de delegados teriam mais facilidade em cooperar e persuadir os delegados a seguirem a linha partidária dominante (Zegarra; Ravina, 2005, p. 175).

Outro indicador de que os líderes sindicais e seus aliados partidários hegemônicos mantêm suas posições por meios antidemocráticos é que o Sutep e o SNTE são os únicos sindicatos entre os maiores países da América Latina com grupos dissidentes internos muito antigos e de grande porte: a CNTE, no México, e o Conare, no Peru (Tarlau, 2022)²¹. Ambos os grupos dissidentes surgiram a partir de sindicatos regionais que reivindicavam uma maior democracia sindical interna, promovendo greves e outras alianças políticas independentes dos líderes nacionais e até mesmo em oposição a eles. Os dois grupos dissidentes também se opunham mais do que os líderes nacionais a reformas na carreira docente.

A influência do sindicato sobre os membros é muitas vezes reforçada pela nomeação de membros do sindicato para cargos de chefia na burocracia educacional, proporcionando a esses indicados pelo sindicato mais poder discricionário sobre importantes recursos para as esco-

²¹ Conare significa Comité Nacional de Reorientación del SUTEP. Historicamente, nos Estados Unidos, as eleições dos delegados em convenções eram a regra em 86 dos 111 sindicatos, mais de três quartos deles (Cohany; Phillips, 1958, p. 1222). Entre os sindicatos de professores da América Latina, incluindo países não incluídos na Tabela 4, a eleição por meio de delegados é a mais comum (Ibarrola; Loyo, 2001, p. 12).

las e professores. Membros de sindicatos docentes ocupavam cargos em órgãos educacionais governamentais nacionais ou subnacionais em cinco dos 12 países da América Latina (Bruns; Luque, 2015, p. 298-301). No início dos anos 2010, o SNTE era um caso extremo: “Em 2012, oito dos 31 secretários estaduais da Educação foram nomeados pelo sindicato, assim como 38 outras figuras-chave, tais como subsecretários da Educação e coordenadores do programa de gratificações para professores” (Bruns; Luque, 2015, p. 312). No Equador, na década de 1990, “o sindicato dos professores continuou a dominar o ministério” (Grindle, 2004)²².

Os líderes dos sindicatos que atuam como máquinas políticas muitas vezes têm ambições políticas que vão muito além do sindicato. No México, desde 1949, todos os presidentes do SNTE passaram a ocupar cargos de alto escalão, eleitos ou nomeados (Cook, 1996, p. 65). Na década de 2000, o SNTE serviu de base para a pré-candidatura de Gordillo pelo PRI para as eleições presidenciais de 2006. Tendo perdido a disputa, Gordillo criou um novo partido político. Mais tarde, tanto com o PRI quanto com o PAN (depois de 2000), o SNTE fez acordos clientelistas oferecendo votos em troca de cargos nomeados no Ministério da Educação (SEP) (Larreguy; Montiel Olea; Querubin, 2017)²³. Além disso, os representantes do SNTE na Câmara de Deputados atingiram o recorde de 35 deputados em 2000 (Chambers-Ju, 2017, p. 60). Líderes da Fecode e da UNE (ante de 2009) também venciam regularmente eleições para o Congresso, mas geralmente com partidos de esquerda de menor envergadura.

O SNTE pode parecer um caso *sui generis* e extremo na América Latina, mas não é o único sindicato de máquina política remanescente no mundo. Na África do Sul, a Sadtu (*South African Democratic Teachers' Union*) se manteve estreitamente aliada ao partido governante (Congresso Nacional Africano, ou CNA)²⁴. Os membros da Sadtu ocuparam altos cargos no Ministério da Educação e nas secretarias provinciais de Educação. No primeiro governo pós-*apartheid*, quatro membros da Sadtu assumiram posições de primeiro plano no novo Departamento de Educação, e três outros foram membros do parlamento e atuaram em comitês educacionais (Cameron; Naidoo, 2018, p. 63). A Sadtu exerceu, por vários canais, influência ou controle na contratação de professores e diretores de escolas. Para cargos de administração, como chefe

²² Ver também Fabara (2019). Os rankings e classificações dos sindicatos de professores podem mudar drasticamente com o tempo. No Equador, a UNE parecia poderosa nos anos 1990 e início dos anos 2000 (Grindle, 2004), mas, nos anos 2010, o governo de Correa havia rescindido sua permissão legal e substituído por um sindicato rival. Por outro lado, nos anos 1990, o SNTE no México parecia mais pluralista (Murillo, 1999), com poder político médio (Grindle, 2004). Na década de 2010, um SNTE mais hierárquico se havia convertido em uma máquina política gigantesca.

²³ Quando o PRI perdeu o poder pela primeira vez em 2000, o SNTE rapidamente se ajustou para negociar com o novo partido no poder, o PAN. O SNTE também criou seu próprio partido, que continuou a negociar seu apoio. Nenhum dos dois presidentes do PAN fez nada para diminuir o poder do SNTE na educação (Ornelas, 2012).

²⁴ Em 2015, a Sadtu contava com 260.000 membros, cerca de 70% do total de professores (Herbst; Mills, 2015, p. 157).

de departamento ou diretor de escola, a Sadtu procurava promover somente professores que tivessem demonstrado seu comprometimento ao trabalhar anteriormente para o sindicato (Zengele; Pitsoe, 2014). A Sadtu também costumava ter influência ou domínio nos Órgãos de Administração Escolar (*School Governing Bodies*, ou SGB). Por lei, os SGBs tinham representantes de pais (com maioria de votos no órgão), funcionários e professores, mas a representação dos pais era fraca e os membros da Sadtu conseguiam se impor. Há relatos de como a Sadtu chegou a trocar posições de direção por cabeças de gado (Kota et al., 2018, p. 142).

Em suma, os sindicatos variam muito quanto ao grau de independência de seus dirigentes. Essa independência depende em grande parte do aporte automático de recursos, como desconto de contribuições em folha e emprego de pessoal “licenciado”, e da influência sindical sobre a carreira docente. Essa influência, por sua vez, permite aos líderes mobilizar professores para oferecer apoio eleitoral e, com o tempo, construir robustas máquinas políticas. Inversamente, na falta de influência e recursos, os sindicatos de grupos de interesse tendem a se concentrar em questões profissionais e na negociação salarial, e seus membros acabam apoiando uma variedade de partidos nas eleições, tanto no âmbito nacional quanto internamente ao sindicato.

Uma primeira consequência desses diferentes tipos de sindicatos é que a contratação politizada por sindicatos-máquinas reduz a qualidade dos professores e do aprendizado²⁵. Quando os sindicatos-máquinas conseguem que os mandatários nacionais nomeiem (geralmente em troca de apoio eleitoral) pessoas do sindicato para cargos de primeiro plano nos ministérios da Educação, essas pessoas nomeadas trazem consigo para o trabalho outras metas além de melhorar a educação. A busca de renda (*rent seeking*) é talvez o desvio mais concreto em relação a metas de aprendizagem e é especialmente evidente no número de pessoas contratadas como professores que, em lugar da dedicação à docência, trabalham para o sindicato. Como foi observado, o custo anual estimado para centenas de milhares de professores não docentes no México era de US\$ 1,4 bilhão. Por último, quando são suficientemente grandes, os sindicatos-máquinas podem ter um impacto desproporcional nas eleições. Ao SNTE se atribuía a alcunha de “os encanadores” do sistema eleitoral antes da transição para a democracia. Depois de 2000, o SNTE se posicionou como um bloco decisivo de eleitores que ajudaram a eleger os presidentes do PAN, especialmente Calderon, que em 2006 venceu por uma pequena margem. Distinguir esses sindicatos entre aqueles que operam como máquinas e os que atuam como grupos de interesse também é crucial para entender uma série de políticas educacionais, incluindo a política de reforma das carreiras docentes, em que o impacto dos sindicatos-máquinas *versus* os de grupos de interesse é mais visível e mais bem documentado.

²⁵ A pontuação nacional melhorou drasticamente no Equador após a mudança para a contratação meritocrática (Schneider; Cevallos Estarellas; Bruns, 2019). Na Colômbia e no México, as comparações diretas entre professores contratados politicamente e professores contratados por mérito mostraram ganhos de aprendizado mais acentuados no caso destes em relação àqueles (Brutti; Sánchez, 2017; Estrada, 2019).



5

Oposição sindical à reforma das carreiras docentes

Muitas abordagens acadêmicas, especialmente na América Latina e nos Estados Unidos, têm uma visão pouco clara dos sindicatos de professores e os consideram como os principais opositores, não raro com uma eficácia fatal, das iniciativas de reforma (Cowen; Strunk, 2015; Moe, 2011; Moe; Wiborg, 2017a; Bruns; Luque, 2015; Corrales, 1999; Hoxby, 1996). Na América Latina, “com raríssimas exceções, os sindicatos de professores formaram o núcleo da resistência às reformas educacionais da década de 1990” (Grindle, 2004, p. 139).

No entanto, a oposição sindical e as estratégias do governo variam muito entre países com reformas recentes nas carreiras de professores (Tabela 5). No Equador, e mais tarde no México, os governos mantiveram algumas conversas com os sindicatos-máquinas, mas depois abandonaram as negociações e entraram na ofensiva contra os sindicatos. Estratégia, aliás, que funcionou no Equador, país no qual o governo acabou proibindo o sindicato dos professores. Mas, no México, a CNTE e outros grupos de professores se mobilizaram para ajudar a eleger AMLO (Andrés Manuel López Obrador), o candidato da oposição, que anulou as reformas¹. No Peru, os proponentes das reformas em grande medida as impuseram unilateralmente, mas, ao contrário do México, sucessivos governos as mantiveram e aprofundaram. No Chile, e mais recentemente na Colômbia, os reformistas conseguiram negociar novos planos de carreira docente, incluindo avaliações regulares de professores, que foram endossadas pelos sindicatos atuantes como grupos de interesse.

Tabela 5 - Reformas na carreira docente e relações sindicais com o governo

	Tipo de sindicato	Estratégia governamental	Resultado da reforma
Colômbia (2002-)	Grupo de interesse (Fecode)	Ignorar o sindicato, depois negociar	Implementada, após longa demora
Equador (2007-)	Máquina (UNE)	Destruir o sindicato	Implementação deficiente
Peru (2007-)	Grupo de interesse (Sutep)	Unilateral	Implementada
México (2013-18)	Máquina (SNTE)	Unilateral	Revogada
Chile (2016-)	Grupo de interesse (Colegio de Profesores)	Negociação	Implementada

Fonte: *Elaboração do autor.*

Em vista das complexidades organizacionais contempladas nas seções anteriores, todos os sindicatos se opuseram inicialmente a muitos aspectos da remuneração variável baseada no desempenho e à demissão de professores com avaliações insatisfatórias. Os sindicatos organizados como grupos de interesse, porém, estavam dispostos a conversar, e no Chile e na Colômbia negociaram e, em última instância, endossaram versões reformuladas das reformas. Não foi assim com os sindicatos-máquinas. As reformas de carreira busca-

¹ A máquina política da Sadtu também bloqueou diversas tentativas de reforma da carreira docente na África do Sul (Cameron; Naidoo, 2018, p. 68).

vam suplantar a influência dos sindicatos na contratação, transferência e promoção e substituí-la por mecanismos meritocráticos, tais como a admissão por concurso e a promoção por mérito. Essa mudança, obviamente, minava o poder dos líderes sindicais, já que a aprovação dos sindicatos não seria mais necessária para a progressão na carreira. Para os líderes dos sindicatos-máquinas, as reformas de carreira depreciariam, pois, sua moeda de troca de maior valor – a capacidade dos líderes sindicais de angariar votos e de fazer campanhas eleitorais. Isso, por sua vez, significava que os endossos do sindicato aos candidatos clientelistas passariam a valer menos e, portanto, já não implicariam valiosas retribuições na forma de nomeações de líderes sindicais para cargos de alto nível no governo. Os reformistas no México vislumbraram essas consequências. Segundo o ex-ministro Aurélio Nuño, “a capacidade de mobilização da CNTE foi suprimida. Em 2015, eles chegaram a mobilizar 60.000 pessoas na Cidade do México. E ali permaneceram por quatro meses. Em maio passado [2018], só trouxeram 3.000” (Garfias, 2018). Os parágrafos seguintes resumem como se processaram as reformas em cada um dos cinco países.

Quando o governo chileno embarcou em 2014 na elaboração de uma ampla reforma da carreira docente, ambos os lados – governo e sindicato – sabiam que poderiam recorrer a uma tradição de reformas negociadas durante as duas décadas anteriores (Mizala; Schneider, 2014; 2020)². Embora não tenha participado da formulação do projeto de lei do Ministério da Educação, o *Colegio de Profesores* participou de mobilizações paralelas na sociedade civil para a elaboração de uma lista de propostas a serem incluídas na reforma. No entanto, quando em 2015 o Ministério enviou ao Congresso sua proposta de lei, o *Colegio* foi para o ataque. Após quase dois meses de greve, representantes do Ministério, do Congresso e do *Colegio* negociaram um projeto de lei revisado, que posteriormente passou pelo Congresso, com o aval do *Colegio*, e entrou em vigor em 2016.

Na Colômbia, antevendo os altos custos políticos de um confronto com a Fecode, os reformistas optaram em 2002 por contornar o sindicato por meio da adoção de um decreto que aplicava novas medidas meritocráticas de progressão de carreira, mas somente às novas contratações (García; Maldonado; Muñoz-Cadena, 2020). Esse contorno, entretanto, retardou a reforma a um ritmo de caracol. Em 2014, apenas 36% dos professores permanentes (*nombrados*) haviam sido contratados sob a nova regra (Figuerola et al., 2018, p. 10), e, em 2018, eram 43% (Elacqua et al., 2018, p. 82). Esse processo gradual manteve a paz por um tempo, sem que houvesse greves de 2002 a 2010. Em 2014, a Fecode apoiou a reeleição do presidente Manuel Santos. Parcialmente como recompensa, o governo concordou, após uma greve em 2015, em negociar novas avaliações de professores com a Fecode. A nova avaliação que substituiu um simples exame escrito era semelhante à que fora acordada pelo Co-

² Crouch (2005) descreve algumas das reformas anteriores no Chile como “codesenhadas” com o *Colegio de Profesores*.

legio de Profesores no Chile envolvendo múltiplos componentes (autoavaliação e avaliação de colegas, de um supervisor e em sala de aula). Como um sindicato de grupos de interesse, a Fecode teve menos a perder ao endossar procedimentos meritocráticos de carreira, visto que não tinha nenhuma margem de influência sobre as carreiras docentes.

Os reformistas no Peru optaram por uma ação unilateral e um confronto mais direto com o Sutep, embora o governo não tenha sido tão agressivo quanto no Equador (Cuenca; Vargas, 2018). Como em outros sindicatos de grupos de interesse (Tabela 1), o Sutep contava com baixa densidade sindical, de menos de 50%, e estava perdendo membros na década de 2000, em parte devido ao rápido aumento na admissão de professores com contratos temporários (Zegarra; Ravina, 2005, p. 195). Os reformistas e o Sutep dialogaram e chegaram a alguns compromissos, mas sem maiores concessões sobre a reforma e sem um grande acordo (Chiroque Chunga, 2008). O Sutep inicialmente se opôs às reformas de carreira com uma série de greves e manifestações (Bruns; Luque, 2015, p. 315-9). Como um sindicato de grupos de interesse (embora capturado pela facção dirigente comunista), o Sutep exercia pouca influência na votação dos membros (como observado na introdução). No fim das contas, os dirigentes do Sutep acataram as bases da reforma, embora pressionassem por modificações e reduções nas avaliações. Algumas facções dissidentes convocaram greves selvagens que em parte eram contra a reforma de carreira, mas que pouco efeito tiveram no decorrer de 2020.

Voltando aos países com sindicatos-máquinas, o governo de Correa (2007-2017) no Equador, inesperadamente para um governo de esquerda, implementou reformas de forma unilateral e logo passou à ofensiva contra o sindicato dos professores³. Isso apesar do fato de que a UNE (e seu pequeno partido aliado MPD, *Movimiento Popular Democrático*) tinha apoiado a eleição de Correa e sua agenda inicial no Congresso. Entretanto, os reformistas de Correa não negociaram mudanças na progressão da carreira docente com a UNE (exceto por um breve período, quando manifestações de rua forçaram o então vice-presidente Lenin Moreno a participar de uma reunião), e a UNE veio a público em oposição militante. No início de 2009, Correa tinha grande popularidade e ganhou facilmente a reeleição, o que lhe permitiu dispensar o apoio da UNE e, em vez disso, seguir avançando no ataque. Em 2009 o governo suspendeu o desconto automático das contribuições sindicais em folha, o que custou à UNE 60% de sua receita (Fabara, 2019, p. 65). Em 2012, o governo reduziu os “*permisos sindicales*” ao mínimo, obrigando os dirigentes sindicais a voltar a lecionar em tempo integral (Isch, 2017, p. 209). Em 2015, o governo retirou da UNE o controle sobre um fundo de desemprego para professores (*Fondo de Cesantía del Magisterio*). O governo deu o golpe de misericórdia em 2016, cancelando o registro oficial da UNE e apoderando-se de

³ Para uma análise mais completa da reforma e das tendências da máquina da UNE, ver Schneider, Cevallos Estarellas e Bruns (2019).

seus ativos remanescentes. O partido aliado, MPD, desapareceu no final da década de 2010 (Basabe-Serrano, 2018). Nem é preciso dizer que as reformas de Correa enfrentaram pouca oposição sindical durante sua implementação e, aliás, contaram inclusive com certo apoio do sindicato alternativo (*Red de Maestros*) que o governo patrocinou para substituir a UNE (Schneider; Cevallos Estarellas; Bruns, 2019).

Como no Equador, os reformistas no México em 2013 realizaram um assalto frontal ao SNTE. O governo mandou prender o presidente do SNTE por acusações de corrupção. As autoridades federais excluíram os membros do SNTE de cargos nomeados no ministério e tomaram outras medidas para conter o poder do sindicato, principalmente forçando os professores que haviam sido “licenciados” para trabalhar no SNTE a voltar às salas de aula e suprimindo a influência do sindicato sobre a contratação de professores. Como já mencionado anteriormente em relação ao dissidente CNTE, essas medidas reduziram muito o poder de mobilização do sindicato. O novo presidente do SNTE endossou formalmente as reformas de carreira. No entanto, o governo não revogou, como Correa havia feito no Equador, a afiliação automática e o desconto de contribuições em folha, nem tampouco tentou colocar o sindicato na ilegalidade.

Alguns líderes locais apoiaram as reformas publicamente, mas tentaram retardar ou sabotar sua implementação (Nuño, 2020). E o SNTE não podia impor novos líderes às seccionais dissidentes da CNTE que se opunham ativamente às reformas de carreira. Assim, quando AMLO lançou sua campanha para presidente, com a promessa de derrubar as reformas de Peña Nieto, a CNTE e Elba Esther Gordillo (recém-saída da prisão) o apoiaram. Oficialmente, o SNTE e seu partido aliado Panal (*Partido Nueva Alianza*) apoiaram o candidato do PRI, por mais que, também neste caso, muitos líderes e membros locais não tivessem acompanhado esse aval nacional. Mais de dois terços dos membros do SNTE provavelmente votaram a favor de AMLO (Schneider, 2022).

Em termos comparativos, ao longo das grandes reformas da carreira docente no Equador, Colômbia, Peru, México e Chile, somente no Chile os reformistas consultaram e negociaram consistentemente com o sindicato dos professores, o *Colegio de Profesores*. Na Colômbia, eles optaram inicialmente por contornar a Fecode, mudando as carreiras somente para novos professores; as negociações vieram mais de uma década depois, quando as novas regras passaram a vigorar para quase metade de todos os professores. Nos outros casos, funcionários do governo podem ter tentado estabelecer negociações, mas rapidamente decidiram enfrentar os sindicatos e tentar enfraquecê-los. Parte da explicação para essa variação vem do governo, e parte vem das diferentes características dos respectivos sindicatos de professores. Como foi observado em seções anteriores, os sindicatos no Equador e no México eram próximos do tipo máquina política, enquanto os sindicatos no Chile, no Peru e na Colômbia eram grupos de interesse. É claro que outros fatores contribuíram para a política de reformas, mas as breves sinopses aqui apresentadas têm o ob-

jetivo de oferecer uma validação do conceito segundo o qual conhecer o tipo de sindicato pode ajudar a explicar por que alguns deles estavam dispostos a negociar e aceitar reformas de carreira e outros não.

As variações nos posicionamentos sindicais são importantes não só para uma compreensão completa das políticas de reforma a curto prazo, mas também são determinantes para uma implementação a longo prazo. Os governos mudam, assim como suas políticas de educação. Sindicatos ferrenhamente contrários a reformas podem ficar à espreita da saída dos reformistas e fazer campanha por candidatos que se comprometam a desfazer as reformas. Os políticos acabam por erguer acampamento, mas “o sindicato nunca abandona o terreno” (Moe, 2011, p. 119). Uma implementação eficaz e duradoura requer a adesão dos professores: “nenhuma das reformas poderia ser bem-sucedida sem o engajamento ativo dos professores na sala de aula” (Grindle, 2004, p. 119). Por outro lado, as campanhas de oposição sindical podem promover a resistência dos professores para protelar a implementação da reforma. Mesmo que os reformistas possam impor mudanças a contrapelo da resistência sindical, essa estratégia pode não ser a melhor para assegurar uma reforma duradoura com a adesão dos professores. Isso também significa que os reformistas precisam examinar de perto as estruturas e estratégias sindicais – como detalhado nas seções anteriores – para entender por que e quando os sindicatos provavelmente se oporão a reformas qualitativas.

Ter uma visão de longo prazo da reforma educacional exige que se reduza a ênfase colocada no protagonismo dos dirigentes, na vontade política ou na espinha dorsal das organizações, ou ainda “nos reformistas a todo custo, nos empreendedores, heróis ou paladinos das políticas públicas” (Grindle, 2004, p. 58). Os defensores de curto prazo da reforma educacional realizaram milagres em vários casos, só para ver suas reformas serem desfeitas em governos posteriores.

Em suma, os reformistas que almejem remodelar a carreira docente poderiam tirar proveito de uma análise prévia da organização dos sindicatos de professores e especialmente da amplitude do poder de liderança sobre os membros para avaliar se estão diante de associações docentes de grupos de interesse ou de máquinas políticas.

Conclusões

Este artigo buscou oferecer três contribuições principais: 1) reconceituar os tipos de variações entre sindicatos de professores, 2) explorar as causas dessa variação; e 3) avaliar os efeitos dessa variação sobre a política de reformas na América Latina. Em relação ao primeiro, o objetivo conceitual, os sindicatos de professores na América Latina aproximam-se ou de grupos de interesse ou de máquinas políticas. Os primeiros são grupos de interesse padrão (embora com vantagens adicionais na ação coletiva) e ainda são organizações em grande medida pluralistas e que operam de baixo para cima (embora não tanto em sindicatos como o Sutep, com eleições indiretas de delegados). Máquinas políticas, por outro lado, concentram o poder nos dirigentes sindicais, que, por sua vez, usam o poder sobre os membros para mobilizar o apoio eleitoral que os líderes podem então negociar com os políticos em troca de rendimentos, sugestões políticas e nomeações para a burocracia na área da educação.

Em segundo lugar, os principais motores das máquinas políticas são uma série de fatores organizacionais (como os sindicalistas pagos como professores) que conferem aos dirigentes sindicais independência em relação aos membros e influência sobre eles. O motor mais importante é a influência do sindicato sobre a carreira dos membros – contratação, transferências e promoções –, o que, por sua vez, dá aos professores fortes incentivos para atender aos pedidos dos dirigentes em matéria de política. Em terceiro lugar, as diferenças entre os sindicatos de professores têm grandes consequências para a política de reformas que visam uma educação de qualidade, especialmente a reforma das carreiras docentes. Em essência, os grupos de interesse são mais abertos à reforma, especialmente se houver benefícios para amplos segmentos do seu quadro de associados. Para as máquinas políticas, mesmo que os benefícios potenciais para os membros sejam grandes, as reformas meritocráticas de carreira são um ataque existencial à influência dos líderes e, portanto, à sua capacidade de mobilizar membros para greves e campanhas eleitorais. Essas máquinas são, portanto, os principais obstáculos à reforma da carreira.

Voltando às comparações anteriores, grande parte da lógica organizacional dos sindicatos de professores se aplica também a outros sindicatos do setor público, incluindo policiais, bombeiros, trabalhadores dos correios e trabalhadores dos serviços de saúde e de transporte. A grande assimetria nos horizontes temporais também se aplica, de modo que os políticos com horizontes curtos teriam incentivos para conceder aos sindicatos benefícios como os do sistema previdenciário, que têm custos a longo prazo, em troca de moderação mais imediata nas reivindicações salariais e paz laboral. Um dos benefícios que os líderes sindicais podem buscar nessa troca é alguma influência sobre a carreira dos membros (ou sobre processos disciplinares, no caso dos sindicatos de policiais), que, com o passar do tempo, transferiria o poder no sindicato dos membros para os dirigentes. Entretanto, ao contrário da educação, na qual os efeitos da contratação politizada são opacos e aqueles prejudicados por eles são estudantes sem voz política, os usuários adultos da polícia, da saúde e do transporte têm interesse mais imediato em funcionários públicos competentes e não politizados. Essas pressões contrárias deveriam, em princípio, tornar mais difícil a criação de máquinas políticas em outros sindicatos do setor público.

Outra implicação central da análise aqui apresentada é confirmar a importância de olhar para além dos estatutos formais para desvelar como as organizações operam informalmente. Um mero levantamento dos estatutos formais dos sindicatos em toda a América Latina não revelaria muito sobre o quão centralizado é o poder em alguns sindicatos. O que esses estatutos não mencionam é a influência informal que os líderes em alguns sindicatos têm sobre os membros. E essa influência é crucial para a construção de máquinas políticas, cujas regras fundamentais não estão escritas em lugar nenhum.

Referências

- AMBLER, John S. “Neocorporatism and the Politics of French Education”. *West European Politics*, v. 8, n. 3, p. 23-42, 1985.
- ANZIA, Sarah F.; MOE, Terry M. “Do Politicians Use Policy to Make Politics? The Case of Public-Sector Labor Laws”. *The American Political Science Review*, v. 110, n. 4, p. 763-77, 2016.
- ANZIA, Sarah F.; MOE, Terry M. “Interest Groups on the Inside: The Governance of Public Pension Funds”. *Perspectives on Politics*, v. 17, n. 4, p. 1059-78, 2019.
- ASLAM, Monazza et al. “Teacher Politics: Meeting Educational Quality Challenges with Teachers”. *Background Paper, The Education Commission*, 2016.
- ASSAÉL, Jenny; INZUNZA, Jorge. “La actuación del Colegio de Profesores en Chile”. *Serie Ensayos & Investigaciones*, Buenos Aires, v. 33, 2008.
- BASABE-SERRANO, Santiago. “Citizenship and Political Parties in Ecuador”. In: ALBALA, Adrian (ed.). *Civil Society and Political Representation in Latin America (2010-2015)*. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 149-65.
- BÉTEILLE, Tara; KINGDON, Geeta; MUZAMMIL, Mohammad. “Teacher Unions in India: Diverse and Powerful”. In: MOE, Terry; WIBORG, Susanne (eds.). *The Comparative Politics of Education*. Nova York: Cambridge University Press, 2017. p. 239-68.
- BROWN, David S.; HUNTER, Wendy. “Democracy and Human Capital Formation Education Spending in Latin America, 1980 to 1997”. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 7, p. 842-64, 2004.
- BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. *Better Teachers for Latin America and the Caribbean: New Evidence on How to Raise Teacher Quality and Student Learning*. Washington: World Bank, 2014.
- BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank, 2015.
- BRUNS, Barbara; MACDONALD, Isabel Harbaugh; SCHNEIDER, Ben Ross. “The Politics of Quality Reforms and the Challenges for SDGs in Education”. *World Development*, v. 118, p. 27-38, 2019.

- BRUTTI, Zeldá; SÁNCHEZ, Fabio. “Meritocracy for Public Teachers: Evidence of Success from Colombia”. SSRN Electronic Journal, 2017.
- CAMERON, Robert; NAIDOO, Vinothan. “Education Policymaking at National Level: The Politics of Multiple Principals”. In: LEVY, Brian et al. (eds.). *The Politics and Governance of Basic Education*. Nova York: Oxford University Press, 2018.
- CAO, Horacio (coord.). *Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2007.
- CHAMBERS-JU, Christopher. *Protest or Politics? Varieties of Teacher Representation in Latin America*. Berkeley, 2017. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of California.
- CHAMBERS-JU, Christopher; FINGER, Leslie. “Teachers’ Unions in Mexico: The Politics of Patronage”. In: MOE, Terry; WIBORG, Susanne (eds.). *The Comparative Politics of Education*. Nova York: Cambridge University Press, 2017. p. 215-38.
- CHIROQUE CHUNGA, Sigfredo. “Sindicalismo docente peruano durante el gobierno aprista”. In: GINDIN, Julián (ed.). *Sindicalismo docente en América Latina*. Rosário: Amsafe Rosario, 2008. p. 46-103.
- COHANY, Harry P.; PHILLIPS, Irving P. “Election and Tenure of International Union Officers”. *Monthly Labor Review*, v. 81, n. 11, p. 1221-31, 1958.
- COLE, Alistair. “The New Governance of French Education?”. *Public Administration*, v. 79, n. 3, p. 707-24, 2001.
- COLLIER, Ruth; COLLIER, David. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.
- COOK, Maria Lorena. *Organizing Dissent: Unions, the State, and the Democratic Teachers’ Movement in Mexico*. University Park: Penn State University Press, 1996.
- CORRALES, Javier. *The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand, Overcoming Institutional Blocks*. Washington, DC: World Bank, 1999.
- COWEN, Joshua M.; STRUNK, Katharine O. “The Impact of Teachers’ Unions on Educational Outcomes: What We Know and What We Need to Learn”. *Economics of Education Review*, v. 48, p. 208-23, 2015.
- CROUCH, Luis. “Political Economy, Incentives, and Teachers’ Unions: Case Studies in Chile and Peru”. In: VEGAS, Emiliana (ed.). *Incentives to Improve Teaching*. Washington, DC: World Bank, 2005. p. 389-420.

- CUENCA, Ricardo; VARGAS, Julio César. Perú: el estado de políticas públicas docentes. Lima: IEP, 2018. Disponível em: <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1121>. Acesso em: 11 set. 2025.
- DISALVO, Daniel. *Government against Itself: Public Union Power and Its Consequences*. Nova York: Oxford University Press, 2015.
- DUARTE, Jesús. “State Weakness and Clientelism in Colombian Education”. In: POSADA-CARBO, Eduardo (ed.). *Colombia*. Londres: Palgrave Macmillan UK, 1998. p. 125-53.
- EDWARDS, Chris. “Public-Sector Unions”. *Tax & Budget Bulletin*, Cato Institute, Washington, DC, n. 61, mar. 2010. Disponível em: http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/tbb_61.pdf. Acesso em: 11 set. 2025.
- ELACQUA, Gregory et al. *Profesión: profesor en América Latina: ¿por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo?* Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2018.
- ELIZONDO, Carlos. “Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions”. In: WALTON, Michael; LEVY, Santiago (eds.). *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Washington, DC: World Bank, 2009. p. 157-202.
- ESTRADA, Ricardo. “Rules Versus Discretion in Public Service: Teacher Hiring in Mexico”. *Journal of Labor Economics*, v. 37, n. 2, p. 545-79, 2019.
- ETCHEMENDY, Sebastián. *Models of Economic Liberalization: Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.
- FABARA, Eduardo. “La participación y el ejercicio de la profesión docente en Ecuador”. In: *Políticas públicas, autonomía y participación docente en contextos de transformación y cambio*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2019.
- FERNÁNDEZ, Marco. *The Political Challenges in Pursuing an Agenda for Quality of Education in Latin America*. Washington, DC: World Bank, 2012.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Marco Antonio. “La impunidad en la nómina magisterial: uso y abuso del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto (Fone)”. México Evalúa, 2019.
- FIGUEROA, Maria et al. “La profesión docente en Colombia: normatividad, formación, selección y evaluación”. *Documentos de Trabajo*, Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Bogotá, n. 54, maio 2018.
- GARCÍA, Sandra; MALDONADO, Dario; MUÑOZ-CADENA, S. “Policy Analysis in Education Policy in Colombia”. In: SANABRIA-PULIDO, Pablo; RUBALL, Nadia (eds.). *Policy Analysis in Colombia*. Bristol: Policy Press, 2020.

- GARFIAS, Francisco. “El ‘repliegue táctico’ de Aurelio Nuño”. *Excelsior*, 9 nov. 2018. Disponível em: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-garfias/el-repliegue-tactico-de-aurelio-nuno/1277267>. Acesso em: 16 jul. 2019.
- GINDIN, Julián. “Sindicalismo docente en América Latina: una contribución al debate”. *El Cotidiano*, México, n. 168, p. 109-14, 2011.
- GRINDLE, Merilee. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HANUSHEK, Eric; WOESSMANN, Ludger. *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. Cambridge: MIT Press, 2015.
- HECOCK, R. Douglas. “Democratization, Education Reform, and the Mexican Teachers’ Union”. *Latin American Research Review*, v. 49, n. 1, p. 62-82, 2014.
- HERBST, Jeffrey; MILLS, Greg. *How South Africa Works: And Must Do Better*. Joanesburgo: Macmillan, 2015.
- HOXBY, Caroline Minter. “How Teachers’ Unions Affect Education Production”. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 111, n. 3, p. 671-718, 1996.
- IBARROLA, María de; LOYO, Aurora. “Estructura del sindicalismo docente en América Latina”. In: TIRAMONTI, Guillermina; FILMUS, Daniel (eds.). *Sindicalismo docente y reforma en América Latina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial, 2001. p. 9.
- IPSOS. “Las huelgas y el desencanto”, n. 222, 14 ago. 2017a. Disponível em: ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2017-08/Opinion%20Data%20Agosto.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.
- IPSOS. “Confianza en crisis”, n. 223, 18 set. 2017b. Disponível em: ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2017-09/Opinion-Data-Setiembre-2017.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.
- ISCH, Edgar. “Trabajo y organización docente en el Ecuador actual”. In: ORTIZ, María Elena et al. (eds.). *Políticas públicas, autonomía y participación docente en contextos de transformación y cambio*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2017. p. 203-17.
- KOTA, Zukiswa et al. “Provincial Governance of Education: The Eastern Cape Experience”. In: LEVY, Brian et al. (eds.). *The Politics and Governance of Basic Education*. Nova York: Oxford University Press, 2018. p. 121-45.
- LARREGUY, Horacio; MONTIEL OLEA, Cesar E.; QUERUBIN, Pablo. “Political Brokers: Partisans or Agents? Evidence from the Mexican Teachers’ Union”. *American Journal of Political Science*, v. 61, n. 4, p. 877-91, 2017.

LEVY, Brian et al. *The Politics and Governance of Basic Education: A Tale of Two South African Provinces*. Nova York: Oxford University Press, 2018.

LIPSET, Seymour Martin; TROW, Martin; COLEMAN, James. *Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union*. Nova York: Free Press, 1956.

LÓPEZ, Margarita. “Sindicalismo y educación pública en Colombia”. In: FISCHER-BOLLI, Peter (ed.). *Sindicatos docentes y reformas educativas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

LOWDEN, Pamela. “Education Reform in Colombia: The Elusive Quest for Effectiveness”. In: KAUFMAN, Robert; NELSON, Joan (eds.). *Crucial Needs, Weak Incentives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004. p. 350-74.

MÁRQUEZ, Yessenia. “Cadem: desaprobación a Piñera sube al 79% y general Rozas concentra 62% de imagen negativa”. *Biobiochile*, 16 dez. 2019. Disponível em: biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/12/16/cadem-desaprobacion-a-pinera-sube-al-79-y-general-rozas-concentra-62-de-imagen-negativa.shtml. Acesso em: 23 set. 2025.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. “Cabinet Stability and Policymaking in Latin America”. In: SANTISO, Javier; DAYTON-JOHNSON, Jeff (eds.). *Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Nova York: Routledge, 2012. p. 310-35.

METTEN, Anne. “Rethinking Trade Union Density: A New Index for Measuring Union Strength”. *Industrial Relations Journal*, v. 52, n. 6, p. 528-49, 2021.

MILLS, C. Wright; SCHNEIDER, Helen. *The New Men of Power: America’s Labor Leaders*. Nova York: Harcourt, Brace and Company, 1948.

MIZALA, Alejandra; SCHNEIDER, Ben Ross. “Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990-2010)”. *Governance*, v. 27, n. 1, p. 87-109, 2014.

MIZALA, Alejandra; SCHNEIDER, Ben Ross. “Promoting Quality Education in Chile: The Politics of Reforming Teacher Careers”. *Journal of Education Policy*, v. 35, n. 4, p. 132-44, 2020.

MOE, Terry. *Special Interest: Teachers Unions and America’s Public Schools*. Washington, DC: Brookings Institution, 2011.

MOE, Terry; WIBORG, Susanne (eds.). “Introduction”. In: MOE, Terry; WIBORG, Susanne (eds.). *The Comparative Politics of Education*. Nova York: Cambridge University Press, 2017a. p. 1-23.

MOE, Terry; WIBORG, Susanne (eds.). *The Comparative Politics of Education: Teachers Unions and Education Systems across the World*. Nova York: Cambridge University Press, 2017b.

- MURILLO, María Victoria. “Recovering Political Dynamics: Teachers’ Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 41, n. 1, p. 31-57, 1999.
- MURILLO, María Victoria. *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 2001.
- NIKOLAI, Rita; BRIKEN, Kendra; NIEMANN, Dennis. “Teachers Unions in Germany: Fragmented Competitors”. In: MOE, Terry; WIBORG, Susanne (eds.). *The Comparative Politics of Education*. Nova York: Cambridge University Press, 2016.
- NUÑO, Aurelio. E-mail ao autor, 21 abr. 2020.
- OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965. [Ed. bras.: *A lógica da ação coletiva*. Trad. Fábio Fernandez. São Paulo: Edusp, 2015.]
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. Paris: OECD, 2015.
- ORNELAS, Carlos. *Educación, colonización y rebeldía: la herencia del pacto Calderón-Gordillo*. Cidade do México: Siglo XXI, 2012.
- ORNELAS, Carlos. “Hills and Valleys of the Mexican Reform. In: *Politics of Education in Latin America*. Leiden: Brill, 2019. p. 244-71.
- PAGLAYAN, Agustina S. “Teacher Unions and Education Policy in Argentina”. 2014. Manuscrito não publicado.
- PAGLAYAN, Agustina S. “Public-Sector Unions and the Size of Government”. *American Journal of Political Science*, v. 63, n. 1, p. 21-36, 2019.
- PALACIOS, Roxana. Entrevista (vídeo). Canal RTU, YouTube, 8min50s, 30 ago. 2016. Disponível em: [youtube.com/watch?v=CV6No67WHhI](https://www.youtube.com/watch?v=CV6No67WHhI). Acesso em: 23 set. 2025.
- PETERSON, Paul; HENDERSON, Michael; WEST, Martin. *Teachers Versus the Public: What Americans Think about Their Schools and How to Fix Them*. Washington: Brookings Institution, 2014.
- POSSO CEVALLOS, Carlos. *El retorno de Ulises: Estado y participación política. Conflicto UNE/Gobierno*. Quito, 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7721>. Acesso em: 11 set. 2025.

- QUINTO, Elmer. Conflicto y crisis de representación en el Sutep de la región central. Lima, 2007. Tese (Mestrado) – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ROSSER, Andrew; FAHMI, Mohamad. “The Political Economy of Teacher Management Reform in Indonesia”. *International Journal of Educational Development*, v. 61, p. 72-81, 2018.
- SANCAK, Merve; ÖZEL, Işık D. “When Politics Gets in the Way: Domestic Coalitions and the Making of Skill Systems”. *Review of International Political Economy*, v. 25, n. 3, p. 340-63, 2018.
- SCHNEIDER, Ben Ross. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Nova York: Cambridge University Press, 2004.
- SCHNEIDER, Ben Ross. “Teacher Unions, Political Machines, and the Thorny Politics of Education Reform in Latin America”. *Politics & Society*, v. 50, n. 1, p. 84-116, 2022.
- SCHNEIDER, Ben Ross; CEVALLOS ESTARELLAS, Pablo; BRUNS, Barbara. “The Politics of Transforming Education in Ecuador: Confrontation and Continuity, 2006-2017”. *Comparative Education Review*, v. 63, n. 2, p. 259-80, 2019.
- TARLAU, Rebecca. “Take or Reject State Power? The Dual Dilemma for Teachers’ Unions in Brazil and Mexico”. *Studies in Comparative International Development*, v. 57, n. 3, p. 361-84, 2022.
- TIRAMONTI, Guillermina. *Sindicalismo docente y reforma educativa en la América Latina de los 90*. Buenos Aires: PREAL, 2001.
- VAILLANT, Denise. “Los sindicatos y la educación pública en América Latina: el caso de Uruguay”. Montevidéo, 2008.
- WIRT, Frederick; KIRST, Michael. *The Political Dynamics of American Education*. 4. ed. Berkeley: McClutchen, 2009.
- WORLD BANK. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education’s Promise*. Washington, DC: World Bank, 2018.
- ZEGARRA, Eduardo; RAVINA, Renato. “Teacher Unionization and the Quality of Education in Peru: An Empirical Evaluation Using Survey Data”. In: KUHN, Peter; MÁRQUEZ, Gustavo (eds.). *The Economic Effects of Unions in Latin America*. Washington, DC: IDB, 2005. p. 173-95.
- ZENGELE, Thulani; PITSOE, Victor. “Louis Althusser on Politics and Processes of Filling Promotional Posts”. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, v. 5, n. 2, p. 333, 2014.



Há muitos caminhos para transformar a educação,
todos eles passam pelos professores!

Conheça mais sobre a nossa agenda em
profissaodocente.org.br