

CAPÍTULO II

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS SINDICALES DOCENTES

EL SINDICALISMO BRASILEÑO es heredero de algunas de las más bellas tradiciones del sindicalismo revolucionario y democrático, tal como el sindicalismo construido por las bases, el sindicalismo socialista, el sindicalismo revolucionario y el anarquista, pero también trae en sus espaldas, presa por mil tentáculos de un inmenso pulpo, la herencia del sindicalismo controlado por el Estado y corporativo. El “nuevo sindicalismo” de 1970 y 1980 constituyó un esfuerzo en el sentido de deshacerse de esa carga corporativa. Las modificaciones reglamentarias introducidas por la Constitución de 1988 caminan en el sentido del aumento de la autonomía sindical y la quiebra del corporativismo. Pero, efectivamente, ¿el sindicalismo brasileño ha conseguido expulsar de sus prácticas los mecanismos corporativos y la dependencia del Estado? ¿En qué posición se encuentra el sindicalismo docente, más allá o más acá de los marcos del sindicato sumiso?

Los intelectuales que analizan este problema no convergen en una única posición. Aquí, dos ejemplos que tipifican posiciones evaluativas distintas: Boito Jr. y Cardoso. Boito Jr. evalúa que el sindicalismo brasileño no ha conseguido en hipótesis alguna liberarse del sindicalismo de Estado y del corporativismo.

“En la medida en que la idea de trabajar en contra de los intereses sindicales es producto de la estructura sindical corporativa de Estado, que, aunque, reforma-

da por la Constitución de 1988, permanece en pie, podemos afirmar que esa estructura sindical, heredada del período populista es, hoy, uno de los recursos de los que dispone el neoliberalismo para obtener su hegemonía en Brasil” (Boito Jr., 1999: 194).

Las aclaraciones de esta evaluación provienen de la dependencia política del aparato de Estado y de las políticas implementadas por los gobiernos, a las que los sindicatos no sólo no consiguen resistir, sino que también se comprometen con algunas de ellas (ver, por ejemplo, los casos del pago de la deuda externa y de las políticas de crecimiento económico).

Otra aclaración de la permanencia del concepto del sindicalismo de Estado es encontrada en la preservación de los mecanismos de control del Estado de sustentación económica del sindicato. El impuesto sindical es el mayor medio de control del sindicato por parte del Estado.

Una tercera aclaración consiste en la íntima relación existente entre el sindicato y el gobierno, explicitada por la amplia participación del sindicato en la gestión de áreas específicas de actuación del Estado. Los sindicatos participan en decenas de consejos de agencias, fondos, ministerios y otras instancias gubernamentales.

Al mismo tiempo, Boito Jr. imagina un proyecto de convergencia de fuerzas democráticas que operarían en un proceso revolucionario, proyecto que se aproxima a la utopía o la envuelve totalmente. Es la ilusión de que una clase media y de medios propietarios vaya a formarse con los asalariados en la defensa de un proyecto nacional y revolucionario.

Por otra parte, Cardoso evalúa positivamente los esfuerzos desarrollados por los sectores del sindicalismo brasileño, intentando aumentar su espacio de autonomía, en particular, la autonomía en el campo económico.

“La estructura sindical corporativa ha pasado por procesos de renovación incisivos e incuestionables en los últimos años. Una parte sustancial de los sindicatos ha conseguido establecerse en las empresas, realizar negociaciones colectivas regulares, financiarse por medio de contribuciones voluntarias y tener en la negociación (y no en la prestación de servicios) el eje principal de su acción” (Cardoso, 1999: 76).

A partir de estas dos evaluaciones, el escenario que se presenta para el sindicalismo docente está lleno de problemas, especialmente por el hecho de existir un conjunto de fuerzas políticas y sociales dentro de los sindicatos que defienden propuestas diferentes y disputan espacios en la reforma sindical y en la organización sindical. Siendo así, las dificultades no pueden ser atribuidas solamente a las asperezas entre el sindicato y el Estado, o entre el sindicato y el patronato –aunque estas no dejen de ser verdad. También hay aspe-

rezas que se fijaron en la historia dentro de grupos políticos del propio sindicato brasileño. Tales asperezas internas al sindicalismo pueden estar mayormente expresadas en sectores donde la representación sindical está políticamente dividida, pero difícilmente dejan de ser manifiestas en otras organizaciones sindicales donde la homogeneidad es mayor.

A partir de este punto, se expone un conjunto de problemas con los cuales el sindicato docente y el sindicato en general debe confrontar, en un proceso de transformación democrática del sindicalismo.

1. DEMOCRACIA

Existen por lo menos dos cuestiones cruciales para la democracia sindical. Una es la democracia interna, y la otra es la democracia en la relación entre el sindicato y la sociedad como un todo.

La democracia interna está relacionada con la forma en que son construidas las instancias de participación del sindicato. Los indicadores de verificación de este principio pueden ser observados en la estructura sindical construida, y si las instancias para la toma de las decisiones fundamentales son controladas por las bases sindicales. Una plaga que ha destruido el sindicalismo brasileño, y hasta el sindicalismo más moderno, es el control de las decisiones básicas por las direcciones sindicales, restándole a la base las tareas de movilización y acción. El sindicalismo controlado por el Estado le ha hecho un mal terrible a la democracia sindical, al imponer un modelo en el cual las decisiones fundamentales eran definidas fuera o por encima de la categoría de los trabajadores.

Parte de ese problema de asalto a la estructura interna democrática consiste en prácticas de perpetuación indefinida de las direcciones sindicales, mediante la existencia de mecanismos indirectos de elección o de mecanismos que someten la organización sindical al reparto entre grupos ideológicos diferentes, corrientes políticas que compiten por el poder y por los beneficios de la organización sindical, sin consultar a las asambleas de base o sin el voto de las bases sindicales.

Aún con limitaciones resultantes de la incompleta ruptura con la estructura sindical oficial, en particular la dependencia financiera, la renovación de los sindicatos llevó a la libertad en la forma de organización interna, adaptada a los intereses y ansias de las propias categorías de los trabajadores. Así, por ejemplo, surgieron los Consejos de Representantes, Comandos de Huelga, Comisiones de Negociación, Delegados Sindicales, Organizaciones por región de Trabajo, experiencias de democracia discutidas y generalizadas en el ámbito de la Central Única de los Trabajadores (CUT).

La segunda cuestión, está relacionada con el vínculo del sindicato como organización que estructura un determinado segmento de trabajadores, como es el caso de los profesores o servidores que actúan en la esfera educacional, con las reivindicaciones de la sociedad en su conjunto. La estructura sindical brasileña se impulsa en la dirección de las reivindicaciones corporativas extremadamente segmentadas, dado el inmenso número de sindicatos existentes en Brasil. La desintegración sindical presenta diversos tipos de problemas que no interesa discutir en este estudio. Importa sí señalar los posibles problemas para la democracia social resultantes de esta estructura, los posibles conflictos entre reivindicaciones corporativas y reivindicaciones que contribuyen al crecimiento de la democracia social y a la incorporación de las masas trabajadoras, en vez de reivindicaciones que atiendan a los intereses, aunque justificables, de segmentos particulares, en un mar de necesidades en el que navega la sociedad brasileña.

Existen señales de que la cuestión democrática en las organizaciones sindicales esté pasando por un momento de estancamiento o retraso. Sería relevante investigar si los sindicatos están preservando o desarrollando mecanismos de participación democrática, tales como la elección directa de representantes de turno y delegados sindicales en cada escuela, la formación de comisiones sindicales de base en cada escuela, la constitución de delegaciones sindicales por estructuras regionales de enseñanza, la implementación de consejos de representantes y delegados sindicales, la realización sistemática de asambleas regionales y generales, la realización de cursos de formación sindical para delegados y representantes, o si estas prácticas están siendo abandonadas.

2. AUTONOMÍA POLÍTICA

La autonomía política es uno de los principales problemas enfrentados por el sindicato brasileño. Desde el origen de los sindicatos, el problema de la autonomía se centró en la cuestión de la libertad de los trabajadores de juntarse para defender causas propias, enfrentando la fuerza del Estado o la fuerza patronal que reprimía la existencia de la organización sindical y particularmente el mecanismo de huelga, y más tarde en el sentido de la resistencia ante la política de creación de sindicatos controlados por el Estado.

La tutela del Ministerio de Trabajo, aunque vigente legalmente, pasó a ser ignorada o esquivada, lo que se tornó relevante fue el efectivo enraizamiento del sindicato junto a su base y a las deliberaciones adoptadas en las asambleas y congresos. Este terreno empieza a ser preparado en las huelgas de fines de la

década del '70, cuando las intervenciones del Ministerio de Trabajo (por ejemplo, en los sindicatos de los metalúrgicos y de los bancarios) eran respondidas con la organización de los Comandos de Huelga y de los Fondos de Huelga, que mantenían en la dirección del movimiento las directrices y liderazgos alejados o anulados (y a veces presos), ignorando y desautorizando la intervención estatal. En el interior de la CUT convivían sindicatos oriundos de la estructura oficial y “tomados” por los rebeldes, con sindicatos independientes, como los de los servidores públicos, nacidos fuera de esa estructura. La Constitución de 1988 vino a consagrar la autonomía sindical y también el derecho a huelga.

Se puede concluir que luego del término del régimen militar de 1985, luego de la Constitución de 1988 y muy especialmente después de las luchas por la democratización llevadas a cabo por los sindicatos y las oposiciones sindicales, las amenazas a la autonomía sindical vinieron desde otro campo, una vez que el control político directo del Estado, por medio del Ministerio de Trabajo o de otros organismos tradicionalmente empleados, pasa a subordinar al sindicato. Sería importante investigar en qué medida tales amenazas afectan la autonomía del sindicato. En particular, sería relevante investigar dos focos de amenaza a la autonomía sindical en su relación con el Estado. Primero, el de una convivencia entre el sindicato y el Estado, pasando el sindicato a asumir cada vez mayores espacios en la gestión del Estado o de políticas estatales. Segundo, el de políticas públicas encaminadas por el Estado y que tienen que ver con acciones y decisiones del sindicato.

3. AUTONOMÍA ECONÓMICA

El tema de la autonomía económica es uno de los más cruciales en el actual estadio del sindicalismo brasileño, dada la inmensa desintegración de las organizaciones sindicales. Fueron creados muchísimos sindicatos en Brasil, muchos de ellos pequeños o minúsculos, lo que generó inmediatos problemas relativos, no sólo a la capacidad de lucha de una organización tan pequeña, sino también a su sustentación financiera.

Desde la institución del impuesto sindical como principal mecanismo de subordinación económica del sindicato al Estado en la década de 1930 hasta hoy, pocos sindicatos consiguieron superar integralmente el descanso de la auto-sustentación económica. Estos sindicatos en general poseen grandes bases de afiliados o de categorías con salarios elevados. Ambas condiciones no son generalizables para todos los sindicatos brasileños.

Un punto polémico entre los analistas de la situación sindical brasileña es saber cuál sería el impacto sobre los sindicatos de la extinción del impuesto sindical y de todas las formas de contribución que no fuesen la voluntaria contribución de los afiliados. Entre los sindicalistas es difundida la opinión de que el efecto sería devastador. Cardoso (1999: 61-67), entretanto, realiza un ejercicio analítico con datos empíricos provenientes de la Investigación Sindical del IBGE de 1992, y concluye que:

“para la mitad de los sindicatos brasileños existentes en 1992, el impuesto no era una fuente de renta insustituible”. [También, que] “es muy probable que por lo menos la mitad sobreviviría al fin del impuesto” (Cardoso, 1999: 65).

Las prácticas llevadas a cabo por los sindicatos representan otra faceta relevante respecto a la sustentación financiera de las entidades. Aunque el impuesto sindical continuó siendo recogido por los sindicatos, su destino dejaba de obedecer a las determinaciones del Estado. Al mismo tiempo, las mensualidades recaudadas por los asociados, cuyo número aumentaba con las campañas de filiación sindical, pasaban a construir una parcela más importante en los ingresos de las entidades. La sustentación financiera de esas entidades por los propios trabajadores es un aspecto determinante para la manutención de su autonomía política. Aunque duramente criticado por el sindicalismo independiente, el Impuesto Sindical fue mantenido por la Constitución de 1988, y a su lado fueron instituidas otras dos formas legales de recaudación, la “contribución confederativa” (descuento estipulado para mantener el “sistema confederativo”, es decir, las organizaciones sindicales de nivel superior a las cuales el sindicato es afiliado) y la “tasa asistencial” (un porcentaje del salario en nombre de los acuerdos colectivos firmados por el sindicato); aunque ambas tasas fueran definidas en asamblea de clase, son cobradas a todos los trabajadores de la base, mismo a los no afiliados, lo que es contradictorio con la independencia del sindicato hacia el Estado. En el caso de los servidores públicos, como sus sindicatos dependieron desde el comienzo de las contribuciones espontáneas de los asociados, les fue más fácil evitar la dependencia financiera cuando la Constitución reconoció el derecho de sindicalización de la categoría, de modo que hoy los sindicatos de servidores no reciben impuesto sindical.

El análisis estadístico de la realidad concreta proporciona un dato importante para la discusión política: ¿cuáles son los medios que el sindicato debe emplear para sustentarse económicamente? La contribución de los afiliados es un punto pacífico y no es objeto de crítica de ninguna corriente. El consenso prácticamente pasa por allí. ¿Sería posible aceptar algún otro tipo de

contribución, tal como la contribución de los no-socios cuando son obtenidas ganancias para el conjunto de la categoría, tanto para los socios como para los no-socios? ¿Qué otros mecanismos económicos permiten al sindicato garantizar su sustento sin perder la autonomía?

Otro tipo de problema consiste en pensar políticas de transición entre la sustentación con impuesto sindical y la sustentación sin impuesto sindical. Las políticas de transición son importantes, se pretenda preservar la actual estructura sindical con su incontable número de sindicatos o se piense en una política de reducción del número y fortalecimiento de los sindicatos. En ambos casos, siempre y cuando la política de transición no se transforme en un hecho eterno.

Dentro de la estructura sindical docente, la sustentación por medio de las contribuciones voluntarias de los afiliados es una realidad. Los problemas surgidos se refieren al no descuento en hoja por parte de los gobiernos, según un dirigente sindical de la entidad nacional del sector público. En el sindicalismo docente del sector privado, los problemas de sustentación financiera son más bien serios, con relación a la necesidad de campañas de implementación de las directrices de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo que prevén libertad de organización y facilitación del trabajo de representación sindical.

4. ORGANIZACIÓN SINDICAL. UNIDAD O PLURALIDAD

El control del Estado sobre el sindicato se estructuró sobre el principio de unidad. Durante el régimen militar, e incluso antes, el principio de unidad sindical fue cuestionado por las oposiciones sindicales que intentaban activar un sindicalismo combativo o clasista. La Constitución de 1988 no alteró dicho principio.

Al lado del impuesto sindical, la unidad (apenas un sindicato reconocido por el Estado para cada categoría profesional, en cada base territorial) era un pilar del sindicalismo oficial. Aunque haya caminado en el sentido de la pluralidad, la Constitución de 1988 mantuvo el principio de unidad sindical. El sindicalismo independiente, libre de cualquier control estatal, presupone el derecho de los trabajadores a organizarse con total libertad, construyendo y disolviendo sindicatos de acuerdo con las necesidades de su lucha. Por otro lado, la unidad de acción, un principio establecido como necesario para potenciar las posibilidades de victoria en las demandas sindicales, presupone la voluntad y tentativa de construir y mantener la unidad orgánica. En el caso del sindicalismo docente, la fuerza de su tra-

yectoria original evitó el problema de la división puesto que la totalidad, la aplastante mayoría de los sindicatos docentes, incluso en el plano municipal, está afiliada a la CUT.

Dentro de la principal organización central sindical, la CUT –que nació también a partir de la agrupación de fuerzas de oposición sindical–, la tendencia predominante es a favor de la pluralidad sindical. Pero ¿qué pluralidad se quiere construir? ¿Qué condiciones deben ser establecidas para regular la pluralidad sindical? ¿Cuáles son los efectos del mantenimiento de la unidad sindical y de la introducción de la pluralidad sindical?

5. ORGANIZACIÓN SINDICAL HORIZONTAL. RAMO, SECTOR O CATEGORÍA PROFESIONAL

El debate actual sobre la reforma sindical hizo emerger la cuestión de la unidad básica en torno a la cual se debe estructurar la organización sindical. La tradición histórica brasileña es de organización sindical de los trabajadores por categoría profesional, siendo el municipio la menor unidad administrativa dentro de la cual la categoría se puede organizar.

En el período de resistencia al régimen militar y al sindicalismo que le era sumiso, comenzó a ganar espacio la organización por ramos de actividad, entendido como el conjunto de las diversas categorías profesionales que en él actúan. Se esperaba que la organización por ramo de actividad condujese, en última instancia, hacia una mayor unificación de las organizaciones sindicales, reduciendo su número y aumentando su poder de resistencia de acción y negociación.

El principio de ramo de actividad como unidad mínima de organización de los trabajadores envuelve problemas de orden conceptual. ¿Qué es exactamente un ramo de actividad? ¿Por dónde pasan los límites de un ramo de actividad? La noción de ramo es más empleada en economía para la clasificación de actividades similares o que son parte de las cadenas económicas. Es ésta la manera por la cual las agencias nacionales de recolección de informaciones, como IBGE, organizan la agrupación de actividades económicas. Pero entre un principio de clasificación y un principio de organización hay una gran distancia. En términos de organización sindical horizontal prevalece más la experiencia acumulada históricamente con la lucha sindical, hecho que no debe impedir procesos de unificación del movimiento sindical.

Las divergencias políticas y conceptuales en cuanto a la noción de ramo de actividad, tanto como la práctica sindical cotidiana de los sindi-

catos, permitieron que el criterio de sector ganase espacio como elemento agrupador de las organizaciones sindicales. Por sector se entiende la esfera administrativa pública o privada. El criterio de sector ganó fuerza como argumento en favor de la organización sindical de los servidores públicos.

Los defensores del criterio de ramo de actividad argumentan que en el servicio público existe una gran diversidad de condiciones de trabajo y de formas de organización y bases sindicales de tamaños muy diferenciados, que tornan inviable a corto plazo la unificación de los servidores públicos en una única unidad.

La opción por una organización sindical con base en la categoría profesional, ramo de actividad o sector, no se restringe apenas a cuestiones conceptuales o pragmáticas. La construcción de una determinada estructura sindical es parte de un proceso histórico. Examinar las bases de ese proceso y sus presupuestos constituye un ineludible problema de investigación.

Uno de los problemas más serios para el sindicalismo docente consiste en cómo superar trabas internas con raíces históricas para llegar a la organización por ramo de actividad, como es, por ejemplo, de los sindicatos únicos de trabajadores de educación, que incluyen docentes, servidores y otros profesionales. Hay una resistencia por parte de bases sindicales a unificar su acción con otros profesionales que actúan en el mismo ramo. Por ejemplo, un profesor de tercer grado no siempre busca nuclearse con un profesor de primero o segundo grado, mucho menos con un servidor técnico administrativo. Investigar tales elementos ideológicos y subjetivos existentes dentro segmentos de trabajadores de la educación constituye un objeto indispensable sobre el cual se construyen las bases de la unificación sindical.

6. ORGANIZACIÓN SINDICAL VERTICAL

La organización sindical en países como Alemania se estructura sobre menos de veinte sindicatos nacionales por ramos de actividad. En Brasil, particularmente después de la Constitución de 1988, el número de sindicatos creció mucho, llegando hoy a algunos miles. El sindicalismo brasileño vinculado al Estado se organizó verticalmente en tres niveles: sindicatos, federaciones y confederaciones. Tal estructura tiene como principal función impedir la participación de las bases en las decisiones de las instancias superiores.

Con la creación de la organización Única de los Trabajadores, el movimiento sindical a ella ligado procuró rescatar los principios defendidos por la oposición sindical aún durante el régimen militar y transformar la estructura vertical organizativa por medio de la creación de Departamentos Nacionales por ramos de actividad. Dentro de esa política fue creado el Departamento Nacional de Trabajadores de la Educación (DNTE), agrupando organizaciones de todos los niveles (nacional, regional, estatal y municipal) y de diferentes esferas administrativas (sector público y sector privado). Pero el DNTE todavía no consiguió estructurarse como una unidad organizadora de políticas y de caminos de acción.

Dentro de la Central Única de los Trabajadores existen también las federaciones, de las cuales son ejemplo las organizaciones de petroleros, bancarios y metalúrgicos, y las confederaciones, entre la que se destaca la CONTAG.

En el sindicalismo de los trabajadores de la educación, la discusión respecto de la unificación de las organizaciones sindicales está más detenida de lo deseable, carente de avances, propuestas e iniciativas significativas. En el grado elemental en el que se encuentran las discusiones, los debates y las propuestas, la unificación sindical –si se quiere– puede ser colocada en perspectiva, a no ser que sea construida una política específica para ello.

7. EL ESTADO JURÍDICO DE LA ORGANIZACIÓN CENTRAL DE TRABAJADORES

La cuestión de la verticalidad de la organización sindical depende en gran parte de la regulación de las organizaciones sindicales centrales en la contratación colectiva. Es previsible que esta propuesta sea en breve incorporada en una regulación vigente. Las centrales sindicales pasarían de ser meras organizaciones formales a agentes vivos de la contratación con capacidad de firmar acuerdos y contratos. Al definirse tal formalización, el hecho tendrá, por sí solo, un impacto considerable sobre la organización sindical vertical del movimiento de los trabajadores.

¿Por qué la organización central de trabajadores no tiene la legalidad jurídica de realizar contratos colectivos en Brasil? Sin tal capacidad jurídica, la central permanecerá como un ente político con escasa repercusión sobre la materialidad de las condiciones de trabajo.

En el caso de que las centrales sindicales obtuvieran el estatuto jurídico para realizar contratación colectiva, se desprendería como problema de investigación la siguiente hipótesis: ¿cuál sería el impacto de ese hecho en el proceso negociador y en la estructura sindical?

8. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Antonio Carvalho Neto estudió la situación de las negociaciones colectivas en Brasil en los sectores metalúrgico, químico, bancario y de telecomunicaciones, en la obra *Relaciones de trabajo y negociación colectiva en el giro del milenio. Estudio en cuatro sectores dinámicos de la economía brasileña*. Allí, concluye que

“no hay evidencia de que las negociaciones sectoriales centralizadas estén perdiendo fuerza en los sectores más actuantes del sindicalismo brasileño” (Carvalho Neto, 2001: 273).

¿En qué medida está establecida la negociación colectiva en el ramo de la actividad educativa? ¿Cuáles son las perspectivas de su difusión en el ámbito nacional, más allá y por encima de la diversidad de los entes administrativos que componen el ramo de la educación (gobierno federal, estatal y municipal, y empresas privadas)?

A pesar de tantas huelgas y movilizaciones realizadas, no se puede suponer que la negociación colectiva sea una realidad establecida en el ramo de la educación, ya sea a escala municipal, estatal o federal. Cualquier negociación sólo acontece después de desmedidos esfuerzos de los trabajadores del ramo, cuando no de movimientos desgastantes, que frecuentemente generan fricciones entre los trabajadores y los usuarios del servicio. Los pocos casos que establecen la práctica negociadora constituyen honrosas excepciones.

Se arguye frecuentemente que la propuesta de contrato colectivo nacional es impedida por la autonomía de los entes federados. Entretanto, se pregunta: ¿existe, efectivamente, en términos jurídicos tal conflicto entre autonomía federativa y contratación nacional? ¿O el recurso a la autonomía de los entes federados opera apenas como una evasiva para negar la contratación nacional? ¿Sería violada la autonomía de los entes federados al establecerse directrices nacionales de carrera, condiciones semejantes de trabajo, de remuneración, de formación de personal, y la constitución de fondos de apoyo para la educación?

9. HUELGA ABUSIVA

La Constitución de 1988 alteró la forma en que era considerado el mecanismo de huelga en la legislación. De prohibida o permitida, la huelga pasó a ser considerada abusiva o no abusiva. El problema de la noción de “abuso” de la huelga reside en qué instancia se define si la huelga es abusiva o no. En las experiencias obtenidas en la década y media que sigue al contexto constitucional, la interpretación fue dada por los tribunales. Pero la legislación no

estableció los criterios de abuso. De tal forma, decretar que una huelga es “abusiva” e imponer sanciones a partir de esa suposición pasó a ser un instrumento de coacción contra el ejercicio de libertad de la huelga, como consta en las convenciones de la OIT. El caso de la huelga de los petroleros de 1997 muestra claramente cómo una decisión del tribunal puede imponer penalizaciones tales a una categoría que, además de llevar a la finalización de la huelga sin ninguna negociación, amenaza seriamente la supervivencia de la organización sindical.

Dadas las implicancias, el movimiento sindical debe planear acciones a largo plazo apuntando a alterar el estatuto jurídico de la huelga abusiva. De lo contrario, tendrá siempre una espada de Damocles pendiendo sobre su cabeza.

Es imprescindible analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la noción de abuso de la huelga y sus bases de sustentación. También es preciso evaluar la cuestión para la definición de huelga abusiva y su aplicabilidad. En Brasil, como tales definiciones son restrictas al interior de los tribunales, una de las consecuencias es que las huelgas quedan sujetas a ellos sobre cualquier hipótesis. El movimiento de huelga es retirado de la esfera de la política y remitido a la esfera judicial. Además, es importante analizar sociológicamente la utilización del argumento del abuso de la huelga en los diversos movimientos que acontecieron en el país. Hay indicadores de que la aplicación de ese concepto por los tribunales termina criminalizando las huelgas.

10. SINDICALISMO INTERNACIONAL

Toda la estructura sindical internacional sufrió una profunda revuelta con la disolución del socialismo real. De organizaciones sindicales mundiales bipolares, el mundo se inclinó hacia una unidad organizacional mundial representativa de los sindicatos de trabajadores, la CIOSL.

En el ramo de la educación, dentro de la CIOSL se formó la IE (Internacional de la Educación), que congregaría en principio a todas las organizaciones sindicales del ramo. Las organizaciones más a la izquierda del espectro ideológico, mientras tanto, se rehusan a participar, por diversas razones, en ese campo único en que todas las diferencias son disimuladas.

Más allá del problema ideológico, la organización sindical mundial no consigue aún responder a las necesidades y demandas del mundo en transformación. Por ejemplo, la integración del sindicalismo del Este europeo, de Asia y de Oriente Medio está aguardando iniciativas de aproximación.

Son anheladas propuestas de acciones políticas, iniciativas conjuntas, proyectos que establezcan condiciones mínimas para el ejercicio de la función docente y acciones sindicales que se impulsen más allá de los límites de las barreras nacionales.

Sería importante detallar los puntos de aproximación y de intercambio entre las entidades nacionales y los puntos de fortalecimiento del movimiento sindical docente internacional.

11. SINDICALISMO INTERNACIONAL - MERCOSUR Y AMÉRICA LATINA

América Latina representa el caso de una acción sindical docente desencontrada. Existen la IE (Internacional de la Educación) y la CEA (Confederación de los Educadores Americanos). Tal división en esta pequeña parte del mundo muestra cuán distante se está todavía de unificar acciones y organizaciones. Se impone pensar en mayor dinamismo.

En el Mercosur, el sindicalismo ha recibido más atención en los últimos años. Fruto de ese esfuerzo común fue la Carta Social del Mercosur. Pero nuevamente nos encontramos en un momento de retroceso, siendo necesarias acciones más incisivas para superar la inercia de las fronteras nacionales.

Se concluye que, por un lado, es necesario desarrollar estudios comparados sobre la historia del movimiento sindical docente, la construcción de los derechos, la organización sindical y los enfrentamientos que las entidades están desarrollando de cara a las políticas nacionales e internacionales.

Por otro, acompañar, estudiar y evaluar las discusiones y las iniciativas políticas, económicas y sociales realizadas en el ámbito de los programas de integración regional, destacando particularmente aquellas que impactan sobre el movimiento sindical docente y sus derechos sindicales y del trabajo.

12. UNIFICACIÓN O DIVERSIDAD

El sindicalismo docente brasileño está estructurado sobre una pluralidad de organizaciones representativas nacionales:

- ANDES-SINDICATO NACIONAL: representa a docentes de la enseñanza superior federal y estatal pública, de la enseñanza superior privada y de la enseñanza tecnológica pública.

- FASUBRA SINDICAL: representa a servidores técnico administrativos de la enseñanza superior federal y estatal pública.

- SINASEFE: representa a docentes de la enseñanza tecnológica.

- CONTEE: representa a docentes de la enseñanza básica y superior privadas.
- CNTE: representa a docentes y servidores de la enseñanza básica pública y privada y de la enseñanza superior privada.

Básicamente, la representación no es menos plural siendo ejecutada por sindicatos locales o estatales y por secciones sindicales por local de trabajo en los casos en que el sindicato es nacional.

La diversidad organizativa es una característica destacable del sindicalismo docente brasileño contemporáneo que proviene de un proceso histórico de organización bastante reciente. La diversidad de organizaciones puede ser entendida como riqueza, en su aspecto positivo, o como fragmentación y desintegración, desde el lado negativo. Entendida como fragmentación, la diversidad sindical en el ramo de la educación representa un gigantesco desafío a la imaginación organizativa de las direcciones sindicales y del conjunto del movimiento en la búsqueda de la unificación de las fuerzas. No se puede nutrir la ilusión de que el objetivo de la unificación sea logrado por el arte de magia de una reforma sindical. Es mejor entenderlo como un desafío. Y es preferible esperar a que las direcciones y los movimientos sindicales acepten enfrentarlo, a no ser que el actual fraccionamiento del territorio sindical sea entendido como valor intocable.

Es preciso investigar los obstáculos que impiden una mayor unificación del movimiento sindical de los trabajadores de la educación. Tales obstáculos pueden ser de carácter histórico, en función de la construcción de las organizaciones; de carácter ideológico, en función de la composición de los movimientos en la base; y también pueden ser de carácter subjetivo de segmentos de los profesionales de la educación. Es necesario examinar tales cuestiones entre el liderazgo político y entre las bases sindicales.

13. INFLUENCIA DE ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE LAS POLÍTICAS Y LA ESTRUCTURA SINDICAL DOCENTE

En los últimos años ha crecido la influencia de organismos internacionales sobre la definición de políticas y estrategias nacionales. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio son instituciones que han tomado medidas con serio impacto sobre los derechos sindicales. Se puede notar, a escala internacional, una postura ideológica visceralmente contraria a la propia existencia de los sin-

dicatos, ya que son concebidos como entidades que pueden estorbar al libre mercado.

14. PRECARIZACIÓN DE LAS CONTRATACIONES

Las contrataciones temporales de docentes se está tornando una realidad rutinaria en los estados y en los municipios brasileños. En 1988, con la obligatoriedad de los concursos públicos, el problema fue enfrentado. Pero con la flexibilización de las relaciones de trabajo en la década de 1990 la cuestión comenzó a agravarse.

En la precariedad de los contratos se nota la participación de organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, PNUD, etc.) avalando y dando estructura jurídica a las contrataciones de consultores, profesionales docentes y otros, por tiempo determinado, sin el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, sin jornadas de trabajo definidas, por “prestación de servicios” (lo que supondría una relación de no-trabajador). Los organismos internacionales dan crédito a la precarización del trabajo en nuestro país.

La investigación y las acciones deberían dirigirse a verificar en qué medida tales contactos tienen efecto sobre los derechos sindicales docentes. A su vez, evaluar medidas y políticas para eliminar la precarización de las contrataciones docentes.

15. ENSEÑANZA A DISTANCIA

La educación a distancia parece ser un prometedor campo de expansión de las actividades educacionales en Brasil, en América Latina y en todo el mundo. La creación de sistemas de educación a distancia modifica la estructura del trabajo docente, no por el hecho de la inmaterialidad del trabajo, sino por la forma de su organización. De ser ampliamente implantada, la educación a distancia podría afectar profundamente el trabajo docente en sus derechos y, consecuentemente, en la organización sindical.

Como conclusión, sería necesario, estudiar y analizar cómo se constituye esta nueva modalidad de trabajo, o enseñanza a distancia. Por otro lado, será imprescindible analizar los efectos de la enseñanza a distancia sobre los derechos del trabajo y sobre la organización sindical.