

**REFORMAS EDUCACIONALES EN BRASIL: ACTORES Y
PROCESOS PARTICIPANTES EN SAN PAULO (1995-2000)**

**MARIA DA GLÓRIA GOHN
UNICAMP/CNPQ/BRAZIL**

**PREPARED FOR DELIVERY AT 2001 MEETING OF THE LATIN
AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, WASHINGTON DC,
SEPTEMBER 6-8, 2001**

REFORMAS EDUCACIONALES EN BRASIL: ACTORES Y PROCESOS PARTICIPANTES EN SAN PAULO (1995-2000)

MARIA DA GLÓRIA GOHN- UNICAMP/CNPQ/BRAZIL

Resumen

La primera parte del trabajo analiza en la coyuntura brasilenã el papel de los movimientos sociales e de la Educación en el contexto de la globalización ; la segunda parte remite al plano de procesos sociales concretos donde son analizadas las reformas educacionales que vienen siendo implementadas en Brasil, en el Estado de São Paulo, a partir de 1995. En particular, se analizan las pugnas y las posiciones en torno ala política de municipalización e dos consejos, con referencia especial a la resistencia de organizaciones gremiales y sindicales.

1^A PARTE: EL ESCENÁRIO DE LA EDUCACIÓN, TRABAJO Y LUCHAS SOCIALES EN LOS AÑOS 90

1.1- La coyuntura Nacional en los años 90: Exclusión y Luchas sociales

Es grande el número de analistas que han destacado que el mundo cambió bastante en los años 90 y con él, la realidad nacional brasileña: la globalización de la economía avanzó, las políticas neoliberales ganaron centralidad, el desempleo aumentó, el proceso de trabajo se transformó con la informatización tecnológica; las empresas se reestructuraron y disminuyeron su cuadro de funcionarios, faltó el empleo industrial, la economía informal creció. La exclusión social también alcanzó a la clase média de la población, quienes comenzaron a tener dificultades para encontrar puestos de trabajo, además de convivir con el fantasma del desempleo. El Estado pasó a patrocinar políticas sociales para insertar individuos excluidos del mercado de trabajo, o despojados de sus derechos sociales, a través de políticas de compensación (becas/empleos, frentes de trabajo, etc.), con el objetivo de ablandar el impacto de la disminución de sus actividades en sectores estratégicos socialmente, como en las áreas de la educación y salud. Las políticas de ajustes estructurales han sido presentadas como modernas, inevitables y de largo alcance. Sin embargo, los analistas han destacado también que estas políticas colaboraron para el aumento del desempleo y de la pobreza, además de generar más desigualdad social.

Muchas circunstancias nuevas están ocurriendo en este cambio de milenio. Ellas no son apenas novedades, son fenómenos que contienen procesos sociales positivos – desde el punto de vista de la construcción de caminos para un cambio social de calidad, base para una realidad menos injusta socialmente, y una perspectiva para el ejercicio de una democratización radical en las relaciones de poder. Se trata de las nuevas formas de sociabilidad presente en la red y en los movimientos sociales, junto también el contradictório tercer sector. Ellos se transformaron en prominentes porque crearon modos autónomos de prestación de servicios, apoderándose de espacios intergubernamentales, en la gestión de políticas públicas.

Los ejemplos exponen la construcción de una nueva cultura política en el país y señalan un escenario en que, a pesar de la crisis económica y social, nos demuestra que la sociedad civil aún consigue reorganizar su agenda de prácticas sociales. Las grandes mobilizaciones que dieron vitalidad en los años 80 a los grupos y movimientos sociales organizados, principalmente en el sector urbano, perdieron notoriedad, pero no obstante

surgieron nuevas formas de hacer política. Los sectores organizados de la sociedad civil tuvieron que recalificar su participación, en los términos de una actuación estratégica, posicionándose para la construcción de su propio camino, en compañía de los que le dieran apoyo, en prácticas sociales más propositivas que reivindicativas, sin permanecer más a la espera de las eternas promesas no realizadas. Los consejos de gestión – a ser tratados adelante- serán uno de los espacios de búsqueda en la construcción de esos espacios inter-institucionales.

Nuevos actores entraron en escena en la sociedad civil constituyendo una figura jurídica nueva: organización privada, sin fines de lucro, direccionada para áreas de interés público, construyendo un nuevo actor social colectivo. Se trata del llamado “Tercer Sector”, conjunto de entidades diverso, compuesto de organizaciones, asociaciones comunitarias y filantrópicas o de caridad, algunos tipos específicos de movimientos sociales, fundaciones, cooperativas, e incluso algunas empresas autodenominadas como ciudadanas. El trabajo voluntario – junto con el trabajo de los dirigentes pagos por las entidades del tercer sector, pasó a ser el nuevo predominio de los programas sociales. El fue redefinido como perteniente al campo de una nueva economía social, componente fundamental de las relaciones del tercer sector y del mercado informal de trabajo.

1. 2. Movimientos sociales en Brasil: Manifestaciones en la actualidad

En Brasil, y en otros países de América Latina, al fines de la década del 70 y parte de los años 80, se hicieron famosos los movimientos sociales populares articulados por grupos de oposición al entonces régimen militar, especialmente por los movimientos de base cristianos, bajo la inspiración de la Teología de la Liberación. Al final de los años 80, y a lo largo de los años 90, el escenario socio político se transformó radicalmente. Inicialmente se tuvo un declive de las manifestaciones en las calles que conferían visibilidad a los movimientos populares en las ciudades. Algunos analistas diagnosticaron que ellos estaban en crisis porque habían perdido su fin (objetivo) y enemigo principal –el régimen militar. En realidad, las causas de la desmovilización son varias. El hecho innegable es que los movimientos sociales de los años 70/80 contribuirían decisivamente, vía demandas y presiones organizadas, a la conquista de varios nuevos derechos sociales, que fueron inscritos en leyes de la nueva Constitución brasileña de 1988.

A partir de 1990 surgieron otras formas de organización popular, más institucionalizadas –como la constitución de Foros Nacionales de lucha por la Vivienda, por la Reforma Urbana; Foro Nacional de Participación Popular, etc. Los foros establecieron la práctica de encuentros nacionales en gran escala, generando grandes diagnósticos de los problemas sociales, así como definiendo metas y objetivos estratégicos para solucionarlos. Emergieron varias iniciativas de sociedades en la población civil organizada y el poder público, impulsadas por las políticas estatales tales como la experiencia del Presupuesto Participativo, la política de la Renta Mínima, beca/escuela, etc. Todos actúan en cuestiones que hablan respecto a la participación de los ciudadanos en la gestión de los temas públicos. La creación de una Central de los Movimientos Populares fue otro hecho que marcó los años 90 en el plano organizativo; ésta estructuró varios movimientos populares a nivel nacional tales como la lucha por la vivienda, así como buscó hacer una articulación y creó colaboraciones entre diferentes tipos de movimientos sociales, populares y no populares.

Ética en la Política fue un movimiento que a inicio de los años 90, tuvo una gran importancia histórica porque contribuyó, decisivamente, para la destitución –vía proceso democrático- de un Presidente de la República por actos de corrupción, hecho hasta

entonces inédito en el país. Esto contribuyó en la época, al surgimiento del movimiento de los estudiantes, con nuevo perfil de actuación, los “cara-pintada”.

A medida que las políticas neoliberales avanzaron fueron surgiendo otros movimientos sociales como: contra las reformas estatales, la Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, movimientos de desempleados, acciones de retirados o pensionistas del sistema de seguridad social. Las luchas de algunas categorías profesionales emergieron en el contexto del crecimiento de la economía informal, como ejemplo, en el sector de transportes aparecieron los llamados transportes alternativos (“perueiros”); en el sistema de transporte de cargas pesadas en las carreteras, los “camioneros”. Algunas de esas acciones colectivas surgieron como respuestas a la crisis socio económica, actuando más como grupos de presión que como movimientos sociales estructurados. Los actos y manifestaciones por la paz, contra la violencia urbana, también son ejemplos de esta categoría. Si antes la paz era un contra punto de la guerra, ahora ella es anhelada como necesidad del ciudadano- ciudadana común, en su vida cotidiana, principalmente en las calles, cuando son conductores víctimas de asaltos relámpagos, secuestros y muertes.

Grupos de mujeres se organizaron en los años 90 en función de su actuación en la política, ellas crearon redes de conscientización de sus derechos, y frentes de lucha contra las discriminaciones. El movimiento de homosexuales también ganó impulso y en las calles se organizaron marchas (passeatas) y actos de protesta. En una sociedad marcada por el machismo eso también es una novedad histórica. Lo mismo ocurre con el movimiento negro que dejó de ser casi predominantemente movimiento de manifestaciones culturales para ser también movimientos de construcción de la identidad y lucha contra la discriminación racial. Los jóvenes también lideraron numerosos movimientos culturales, especialmente en el área de la música, privilegiando temas de protesta.

Se debe destacar todavía tres movimientos sociales importantes en Brasil en los años 90: el de los indígenas, el de los funcionarios públicos –especialmente de las áreas de educación y de salud; y el de los ecologistas. Los primeros crecieron en número y en organización en esta década; ellos pasaron a luchar por la delimitación de sus tierras y por la venta de sus productos a precios justos y en mercados competitivos. Los segundos, se organizaron en asociaciones y sindicatos contra las reformas gubernamentales que progresivamente eliminan derechos sociales, reestructuran las profesiones, y ajustaron los salarios en nombre de la necesidad de ajustes fiscales. Los terceros, los movimientos ecologistas, proliferaron luego de la conferencia ECO 92, dando origen a numerosas ONG (Organizaciones no Gubernamentales). Además, las ONG pasaron a tener mucha más importancia en los años 90, que los propios movimientos sociales. Se trata de ONG diferentes de las que actuaban en los años 80 junto con los movimientos populares. Ahora son ONG inscritas en el universo del Tercer Sector, volcadas hacia la ejecución de políticas de articulación entre el poder público y la sociedad, actuando en áreas donde la prestación de servicios sociales es precaria, o incluso ausente, como en la educación y la salud, para clientelas como niños y niñas que viven en las calles, mujeres de bajos ingresos, escuelas de enseñanza básica, etc.

Una nueva concepción de participación inició su construcción, uniendo la democracia directa y la democracia representativa. Se trataba de participar de un nuevo momento político que era la definición de formas de gestión de los equipamientos y servicios, la definición e implantación de las Leyes Estatales y Municipales, la construcción de los diferentes Consejos y Cámaras de interlocución del Estado con la sociedad. Participar de la

gestión de los derechos, en suma. No contentarse en estar incluido en la ley, vía un derecho adquirido, sino luchar para que operen y se ejecuten.

El Estatuto del Niño y del Adolescente – ECA (por sus siglas en portugués), la Ley Orgánica de Asistencia Social – LOAS, la Reforma Sanitaria que llevó a la creación del SUS- Sistema Único de Salud, la lucha por la Reforma Urbana, las Cámaras Sectoriales tripartitas en la industria automovilística, las experiencias del Presupuesto Participativo en diferentes ciudades brasileñas, los diferentes consejos gestores de políticas de vivienda, de los derechos de la mujer, de las personas portadoras de deficiencias, de los ancianos, de las escuelas, y otras formas de colegiados y estructuras de mediación entre el Estado y la sociedad civil, son ejemplos vivos de conquista y de fuerza de aquella participación organizada. Se trata de espacios de negociación y de igualamiento de conflictos de intereses, en una gestión democrática, generadora de una nueva cultura participativa en la sociedad brasileña.

A lo largo de la década de los 90, los conflictos sociales que involucraban luchas directas, se dislocaron de la ciudad, y se asentaron en el campo, con los movimientos de los sin tierra. De entre varios grupos organizados que surgieron, se destaca el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra – MST, que ganó atención incluso en el plano internacional. Las principales movilizaciones organizadas por el MST ocurrieron en las ciudades: marchas, concentraciones, campamentos en plazas públicas, ocupaciones de los predios públicos, etc. Al poco tiempo este movimiento se volvió una referencia para las luchas de otras categorías sociales, de estratos populares, estratos medios y hasta algunos empresarios -que salían a las calles de Belo Horizonte en marcha con cintas o gorras blancas (una de las marcas emblemáticas del MST es el uso de gorras rojas).

1.3-Movimientos contra la globalización

En la teoría de la Movilización Política, los movimientos son producidos cuando ellos “demuestran la existencia de aliados y cuando ellos revelan la vulnerabilidad de sus oponentes” (Tarrow 1994: 23). Los movimientos contra la globalización se constituyen en la gran novedad política a inicios del nuevo siglo. El concepto de oportunidades políticas, nos ayuda a entender cómo se difundieron los movimientos, cómo las redes han sido constituidas, y cómo las oportunidades han sido ampliadas y creadas. En realidad las protestas contra la globalización forman un gran movimiento a partir de redes de interlocución de pequeños grupos, redes sociales de movimientos sociales, y ONG, y los enlaces entre ellos. El Internet ha sido el principal instrumento de mediación/enlace de esa red, contribuyendo para que, simultáneamente, sean disparadas acciones en puntos distantes del planeta, como por ejemplo, Porto Alegre/ Davos, en Enero de 2001.

Ellos se manifiestan a partir de las agendas creadas por otros actores sociales –las grandes reuniones de cúpulas de dirigentes gubernamentales y propietarios de las grandes corporaciones. Las protestas se han volcado contra la globalización y las políticas neoliberales de forma inusitada: en las grandes conferencias de los grupos y élites económicas. En Ginebra en 1998 durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio -OMC, ocurrió las primeras manifestaciones contra la globalización; mas fue en Seattle, en los Estados Unidos, en 1999, en reunion tambien de la OMC, el inicio mas organizado de esa nueva forma de protesta donde el FMI y el BIRD eran los grandes villanos; siguieron en la lista Davos/Suiza –durante el Encuentro Anual del Foro Económico Mundial; Washington en la reunión de primavera de 2000 del FMI/BIRD; Bangkok, durante la reunión de la UNCTAD; Japón, Melbourne/Australia y Praga, en septiembre de 2000, cuando las protestas ganaron una sigla: Ipeng –Iniciativas

contra la Globalización Económica. Se suma a estas manifestaciones la protesta liderada por José Bové, en Francia, contra la red *MacDonald's*. Esas seguirán en abril de 2001 las protestas en Buenos Aires y en la reunión de Quebec acerca de la ALCA- Área del Libre Comercio de las Américas; la reunión del Banco Asiático de Desarrollo en Honolulu en mayo. En la cumbre del G-8, en julio, en Génova, las protestas fueron violentas y un manifestante fue muerto. Están previstas manifestaciones en septiembre de 2001 en Washington, en la Asamblea Anual del Banco Mundial; y en la reunión de la OMC en Qatar en noviembre. Una primera victoria se obtuvo en septiembre de 2000 cuando se anunció un esquema para la condonación de la deuda de 20 países pobres, denominados en 1999 como HIPC's –Países Pobres Altamente Endeudados. Las ONG que lideraban las protestas afirmaron que los países pobres gastan US60 millones por día para el pago de la deuda, en lugar de invertir en salud y educación.

En Brasil, la versión de esas protestas fue el Plebiscito sobre la deuda externa, realizado a inicios de septiembre de 2000, el Foro Social Mundial de enero de 2001 en Porto Alegre; e las protestas durante la reunión en Génova (Julio 2001). La participación de los sindicatos ha sido grande. Actualmente, el presidente de uno de los principales sindicatos del país, la CUT- Central Única de los Trabajadores, ha sido el presidente del sindicato de los maestros- APEOESP, analizada en la segunda parte del trabajo.

2ª PARTE - EL ESCENARIO ESPECÍFICO: LAS REFORMAS EDUCACIONALES Y LAS LUCHAS SOCIALES

2-1. La Educación en Brasil entre 1995-99 -Las Nuevas Directrices: Conjeturas y Nuevo Perfil

La Educación gana importancia en la nueva coyuntura de la era de la globalización porque el nivel alto de competitividad amplió la demanda por conocimientos e información. Ella también se transforma en el centro de los discursos y políticas sociales porque será capaz de ser un instrumento de democratización, en un mercado de elecciones y oportunidades. A la escuela -así como a la ciudad- le es atribuido el espacio para el ejercicio de la democracia y conquista de derechos, de la misma forma que la fábrica fue el espacio de lucha y conquista de los derechos sociales de los trabajadores. El número de años de escolaridad asociado a la calidad de la educación recibida es presentado como factor determinante para el acceso al mercado de trabajo, nivel de renta a ser recibido etc.

Desde 1995 el gobierno federal ha elaborado programas y directrices nacionales que han provocado transformaciones profundas, desde el punto de vista organizacional, en los diferentes niveles de la educación brasileña. Las diversas reformas educacionales gestadas a nivel federal proveen las bases para la implementación de las políticas estatales. La red de enseñanza pública de nivel básico y medio, en los estados brasileños, en su mayoría es de responsabilidad estatal y municipal, aunque hay, excepcionalmente, la oferta de la Unión Federal (algunos cursos técnicos vinculados a las universidades federales públicas). Usualmente la red que atiende la Educación Infantil (de 0 a 6 años de edad) es de responsabilidad del Municipio.

Desde luego es bueno que recordemos que el término reforma no tiene un significado o definición indispensable, único o universal. Una reforma, en sí misma, no es sinónimo de progreso, transformación progresista o cambio de calidad. Las reformas siempre remiten las relaciones sociales y relaciones de poder. La escuela para todos fue una gran reforma de la modernidad. Otras reformas pueden ser apenas recomposiciones de fuerzas y poder.

En la coyuntura de los años 90 las reformas educacionales en los sistemas de enseñanza se volvieron obligatorios en las agendas discursivas de los políticos y administradores públicos. Tanto a nivel de gobierno central como de los gobiernos estatales, las reformas se representan con un gran objetivo: promover la modernización de la red escolar, reconocida como atrasada e ineficiente en todos los sentidos (cobertura, procesos de gestión, calificación profesional, resultados, infra-estructura física etc.). Nuevos diseños buscan dar respuesta a los desafíos, incluyendo nuevos abordajes, métodos y contenidos sociales y de aprendizaje, de acuerdo con los nuevos modelos emergentes.

Un punto que los medios del periodismo impreso han destacado, es la falta de diálogo entre los técnicos planificadores y otros actores de la comunidad educativa, en la formulación e implementación de las reformas. Curiosamente, datos aún preliminares indican que, los locales donde las reformas educacionales han sido exitosas cuentan con la participación de miembros de la comunidad educativa.

Un punto común en las reformas en los estados es la énfasis en nuevas formas de gestión de las unidades escolares, buscando envolver lo que denominan como “comunidad escolar”, y la creación de sistemas colegiados de representación de los diversos actores de esta comunidad, en el interior de la escuela. Pero el examen de los documentos oficiales nos decepcionan -pues se trata de directrices que recomiendan, de un lado- la búsqueda de soluciones cotidianas que demandan recursos, y que le corresponderá a la comunidad generarlos y administrarlos; y de otro, transformar esos recursos en resultados educacionales. Ellos se olvidan de que la capacidad de transformar recursos financieros en resultados educacionales depende también del contexto escolar- cuerpo técnico y docente, dirección de la escuela, participación de la comunidad y de los padres, integración entre las escuelas y las familias, nivel de integración del sistema escolar, entre otros factores. Por esto la participación calificada de la comunidad es muy importante y paso a tratar de un item sobre ese asunto : los consejos.

2. 2. Consejos Municipales en el Área de Educación

La forma consejo representa muchas novedades en la actualidad y ella es muy importante porque es fruto de demandas populares y presiones por la redemocratización del país. Ella está inscrita en la Constitución de 1988 en la calidad de “consejos gestores”. Las nuevas estructuras se introducen en esferas públicas y, por fuerza de ley, se integran con los órganos públicos vinculados al poder ejecutivo, aplicados para políticas públicas específicas, responsables por la asesoría y soporte en cuanto a su funcionamiento en las áreas donde actúan. Los consejos gestores son compuestos por representantes del poder público y de la sociedad civil organizada.. En la esfera municipal ellos deben tener carácter deliberativo.

Los consejos gestores son diferentes de los consejos comunitarios, populares y de los tribunales civiles no gubernamentales, porque estos últimos son compuestos exclusivamente por representantes de la sociedad civil, cuyo poder reside en la fuerza de la movilización y de la presión, y no tienen asiento institucional junto al poder público. Los actuales consejos son diferentes de los consejos de “notables” que ya existían en las esferas públicas en el pasado, compuesto exclusivamente por especialistas.

La legislación vigente en Brasil desde 1996, legisla, que para recibir recursos destinados a las áreas sociales, los municipios deben crear sus consejos. Eso explica porque la mayoría de los consejos municipales surgieron después de esta fecha (en 1998, de los

1.167 consejos existentes en las áreas de educación, asistencia social y salud, 488 de ellos habían sido creados después de 1997; 305 entre 1994-96; y apenas 73 antes de 1991).

En la educación el principio de la democracia participativa ha orientado, en los años 90, la creación de una serie de estructuras participativas donde se destacan diferentes tipos de consejos (nacionales, estatales y municipales). Esos órganos tienen ganancia creciente en importancia, porque la transferencia y la recepción de recursos financieros, por los municipios, están vinculados, por ley federal, a la existencia de esos consejos. La ley exige tres consejos de gestión a nivel del poder municipal, todos con carácter consultivo, ligados al poder ejecutivo, a saber: el Consejo Municipal de Educación, el Consejo de Alimentación Escolar y el Consejo de Acompañamiento y Control Social –CACS- del Fondo de Manutención y Desarrollo de Enseñanza Básica y de Valorización del Magisterio – FUNDEF. Tenemos también los Consejos de Escuela, de Clase y de Serie, en el interior de las unidades escolares, pero éstos son de otra naturaleza.

Los Consejos Municipales son reglamentados por las leyes estatales y federales pero éstos deben ser creados por ley municipal, siendo definidos como “órgano normativo, consultivo y deliberativo del sistema municipal de enseñanza”, creados e instalados por iniciativa del Poder Ejecutivo Municipal. Estos consejos están compuestos por representantes de Poder Ejecutivo y por representantes de los varios segmentos de la sociedad civil local, destacándose: entidades y organizaciones no gubernamentales prestadoras de servicios o de defensa de derechos, organizaciones comunitarias, sindicatos, asociaciones de usuarios, instituciones de investigación, etc. Parte de los miembros de los consejos se elige por sus partes y parte es escogida por los representantes de la administración pública. Todos ellos deben ser nombrados por el alcalde del municipio. Este hecho confiere fuerza y legitimidad al consejo, pero es también un punto de fragilidad dados los riesgos que esta nominación involucra. Por eso, la comunidad educativa que se ha reunido para debatir la cuestión de los consejos de representantes de la sociedad civil junto al poder público, por ejemplo la iniciativa del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo, hace hincapié en la necesidad de que cualquier tipo de consejo sea electo por varios sectores de la sociedad civil y política.

El Consejo Municipal conforma, en conjunto con los otros dos consejos, la red de escuelas propiamente dicha, y la Secretaría Municipal de la Educación (órgano ejecutivo), o Sistema Municipal de Enseñanza. Según la legislación, el municipio debe también elaborar un Plan Municipal de Enseñanza que establezca metas con el fin de obtener, progresivamente, la autonomía de las escuelas, a medida que éstas fueran capaces de elaborar y ejecutar su proyecto pedagógico, garantizando la gestión democrática de la enseñanza pública.

En la tradición brasileña la tendencia dominante en el área de educación es restringir el universo de actores que se involucrarán en el proceso educacional, a un solo segmento de la comunidad educativa: el de la comunidad escolar, compuesta por los dirigentes, profesores, alumnos y funcionarios de las escuelas. Cuando se habla ampliamente de las escuelas para la comunidad, los padres son los actores por excelencia para ser tomados en cuenta. En casos raros se toman en cuenta otras instituciones, organizaciones o asociaciones, del propio barrio o de la comunidad, las cuales están articuladas a la escuela, como los sindicatos y las asociaciones de docentes, entre otras. Parte de esos actores también desconocen los espacios públicos de participación de la sociedad civil en las nuevas políticas destinadas a las áreas sociales dándose espacio para que las propias autoridades no cumplan las leyes. Un ejemplo son los Consejos Municipales de

Alimentación Escolar -COMAE, encargados de fiscalizar los gastos con la merienda escolar y la calidad de los alimentos. Éstos están compuestos por un representante del Poder Ejecutivo, nombrado por el alcalde; uno del Poder Legislativo, nombrado por la mesa directora de la Cámara de los Concejales; dos representantes de los profesores, nombrados por el sindicato de la categoría; dos representantes de los padres de los alumnos, escogidos por la Asociaciones de Padres; y un representante de la sociedad civil local. Lo que se destaca en la creación del COMAE y la forma como fue hecha y el no involucramiento de los representantes del poder público en la resolución de esta organización. El gobierno federal, por medio del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación –FNDE, promulgó una medida provisoria dando como plazo hasta el 02/09/00 para que todos los municipios brasileños creasen los COMAE. El diario nacional de la Red Globo, informó el 29/08/00 que hasta esa fecha, de los 5500 municipios de Brasil, 3700 no habían cumplido el plazo y estaban amenazados con no recibir recursos, y en la mayoría de los 1800 casos donde existían estos consejos, habían sido creados antes de la medida provisoria. Con la presión gubernamental, divulgando a través de los medios las amenazas de suspensión de los envíos de dinero para la merienda escolar, hubo una urgencia para la formación de los consejos, caracterizando un proceso de participación otorgada, y no como fruto de un proceso de ciudadanía activa.

2.3- El Movimiento de lo Sindicato de los Profesores Paulistas y las Reformas

La relación de los sindicatos de profesionales de la educación con los gobiernos siempre fue conflictiva en las dos últimas décadas. En la mayoría de las veces, “la postura del Estado, a través de los sucesivos gobiernos, presentó facetas ambiguas. De un lado, éste formulaba un discurso que sistemáticamente declaraba la necesidad de negociación y, de otro, hacia persistir, en los momentos de negociación, la intransigencia en relación a las reivindicaciones puestas por los profesores. Esa postura causó el surgimiento de gran parte de las huelgas.

La analisis de lo material de **Sindicato de los Profesores de la Enseñanza Oficial del Estado de São Paulo**¹- APEOESP- referente a la reorganización de las escuelas

¹ A APEOESP- fue fundada en 1946 a partir de iniciativas de profesores de las antiguas escuelas normales con el nombre de APENOESP-Asociación de los Profesores de la Enseñanza Oficial Secundaria y Normal del estado de São Paulo. El pasó por varias faces a lo largo de su existencia, fue una entidad de carácter asistencialista durante el período del regimen militar del 64, y pasó a denominarse APEOESP en 1973. Entre 1976 y 1977 ocurrieron varias reestructuraciones con el surgimiento de movimientos de oposición como el MUP-Movimiento de Unión de los Profesores, y el MOAP-Movimiento de Oposición Abierta de los Profesores. En 1978 APEOESP adquiere los contornos políticos próximos a los de su forma actual : una entidad de y de la oposición. Actualmente ella es asociada a la CUT-Central Única de los Trabajadores y a la CNTE-Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación, entidad que surgió en 1989 a partir de la transformación de la CPB- Confederación de los Profesores de Brasil. (vide Gadotti, 1998). Con la Constitución de 88, los funcionarios públicos adquieren el derecho de sindicalizarse y APEOESP se transforma en un sindicato. En 2000, el sindicato tenía cerca de 150.00 profesionales sindicalizados abarcando 207 zonas regionales de la educación del Estado de São Paulo; y estructuró 91 sub-sedes con sus respectivos delegados sindicales. Como tendencia político-partidaria, APEOESP ha apoyado al PT-Partido de los Trabajadores.

estaduales, o sobre las reformas de manera general, la tónica es totalmente outra de los discursos estatales.

Desde 1995 a 1999 la APEOESP registra la transferencia de 22 mil profesores de la red estadual para las redes municipales de enseñanza. El sindicato formuló una propuesta para resistir y contrarrestar la municipalización denominada “Sistema Único de Educación Básica”.

Vários analistas han destacado que la posición contraria de los sindicatos con relación a la municipalización de la enseñanza resulta de su acción estratégica de preservar el poder, luchando por la centralización para tener acceso y control sobre la mayoría de sus asociados. Creemos que esa suposición tuvo algún fundamento en el pasado, pero en los días actuales los sindicatos también descentralizaron sus estructuras de organización. A nivel de poder local fueron creadas otras instancias deliberativas, por exigencias constitucionales, como los consejos de gestión, especialmente el Consejo Municipal de Educación, donde los sindicatos pueden estar presentes. Así, los argumentos que explican aquellas estrategias ya no son mas válidos totalmente.

Aún se observa que el asunto de los intereses discrepantes entre sindicatos y gobierno no se guían apenas por las diferencias político-ideológicas. El control y el gerenciamiento de los recursos y atribuciones de las responsabilidades están en el centro de la polémica. Se trata de dos proyectos distintos para la educación. Pero es interesante, e importante, destacar que varias propuestas elaboradas por las entidades asociadas fueron incorporadas por los administradores, a ejemplo del próprio FUNDEF, demostrándonos que los sindicatos y entidades de profesionales de la educación- tenían algo de razón o un relativo grado en sus demandas. Solo que –según los líderes- las propuestas fueron desvirtuadas de sus objetivos iniciales, reduciéndolos a simples mecanismos administrativos de centralización y redistribución de los recursos existentes.

Con relación a las medidas educacionales y pedagógicas adoptadas por la Secretaría de Educación, la APEOESP afirma que muchas de ellas tienen su origen en la lucha de los sectores progresistas en defensa de la Educación de calidad, pero su significado se fue evaporando. Se citan los ejemplos de los ciclos, las salas ambientes, a flexibilización curricular, las clases de aceleración, sistema de avaliación etc.

Algunas Conclusiones

Un examen sobre las propuestas y programas de los sindicatos y entidades de los profesores respecto a las reformas educativas en vigencia en la escuela pública nos indica que éstos tienen conocimiento de los graves problemas que aflige la cotidianidad en las escuelas, y tienen, al menos al nivel discursivo, propuestas de soluciones. Sin embargo, los sindicatos no son escuchados por los planificadores y no existe un canal de interlocución. La mayoría de las veces son considerados, *a priori*, “de la oposición”, excepto cuando se trata de entidades herederas del clásico clientelismo, o de entidades pos modernas, compuestas de líderes individualistas, sin trayectoria en experiencias asociativas anteriores, y totalmente “formateadas” según las palabras de orden del vocabulario pseudo-moderno.

Se registra también que los sindicatos, de una manera general, han alterado muy lentamente sus prácticas. Acciones para intervenir efectivamente en foros que han decidido los rumbos de la Educación son pocas. Estamos refiriéndonos, por ejemplo, a iniciativas de participación de los Consejos Municipales de Educación, como un derecho constitucional. Las atribuciones de los consejos han sido vistas por los sindicatos como políticas para

aliviar al estado de su obligación con las áreas sociales; iniciativas para privatizar la educación por medio de la transferencia de sus responsabilidades principalmente de orden financiero, para que la propia comunidad administre la ‘miseria’ o cree/tome iniciativas para resolver los problemas a través de asociaciones, donaciones, trabajo voluntario, etc.

Los consejos municipales en el área de la educación son innovaciones recientes que todavía no han sido apropiados por la población, como espacios reales de participación. Los consejos ligados al FUNDEF, por ejemplo, deberían fiscalizar la correcta aplicación de los recursos de ese fondo, pues los medios ya han registrado denuncias de desvío de los recursos y de las finalidades de este fondo. Los sindicatos prefieren sus propios canales y entre los grupos y movimientos sociales más organizados existen dudas en cuanto a la eficacia de participar de tales canales institucionalizados, así como hay dificultades para asumir otros papeles, más propositivos y no solo reivindicativos. Pero en la política no se puede ignorar la necesidad de la búsqueda del consenso; la participación en los consejos genera una convivencia, estimula la manifestación del conflicto, fruto de las diferencias entre los puntos de vista de distintos grupos, estratos y clases sociales, y que debe ser visto como algo natural y necesario en un contexto de participación democrática.

Las posibilidades de que los consejos actúen como mecanismos democráticos de gestión social son vistos con descrédito y desconfianza por los sindicatos de los profesores de educación básica, y ellos tienen sus razones: son actores fundamentales para cualquier proceso de reforma educacional pero, de hecho, no han sido escuchados o consultados en las acciones cotidianas elaboradas por la mayoría de poderes públicos que han conducido las reformas estatales o federal. Mientras tanto, ocupar espacios en los consejos puede ser una manera de estar presente en arenas donde se deciden los destinos de las asignaciones y las prioridades en la gestión de bienes públicos; es una forma de ser escuchado y de continuar luchando para transformar el Estado por la vía de la democratización de las políticas públicas. Los consejos deben ser espacios y mecanismos operativos a favor de la democracia y del ejercicio de la ciudadanía, en todo y en cualquier contexto socio político. Los consejos pueden transformarse en aliados potenciales, estratégicos, en la democratización de la gestión de políticas social

Una sociedad civil participativa, autónoma, con sus derechos de ciudadanía conquistados, respetados, y ejercidos en varias dimensiones, exige también voluntad política de los gobernantes, principalmente de aquellos que fueron electos como representantes del pueblo, pues se trata de una tarea que no es solo responsabilidad de ciudadanos aislados. En la lucha por la igualdad, la sociedad debe organizarse políticamente para acabar con las distorsiones del mercado (y no apenas corregir sus desigualdades), luchar para cohibir los abusos de los políticos y administradores inescrupulosos. La exigencia de una democracia participativa debe combinar luchas sociales con luchas institucionales y el área de educación es un gran espacio para esas acciones, vía la participación en los consejos. Consideramos estos últimos como parte de un nuevo modo de gestión de los temas públicos –que fue reivindicado por los propios movimientos sociales en los años 80, cuando lucharon por la democratización de los órganos y aparatos estatales; ellos hacen parte de un nuevo modelo de desarrollo que está siendo implementado en todo el mundo – el de la gestión pública estatal vía alianzas con la sociedad civil organizada, teniendo como fin la formulación y el control de políticas sociales; éstos representan la posibilidad de la institucionalización de la participación vía una de sus formas de expresión: la co gestión; la posibilidad de desarrollo de un espacio público que no se resume y no se confunde con el espacio estatal/gubernamental; y

finalmente, la posibilidad de la sociedad civil de intervenir en la gestión pública vía alianzas con el Estado. Los consejos amplían el espacio público, siendo todavía agentes de mediación de los conflictos. Como tales, llevan consigo contradicciones y oposiciones. Pueden catapultar el proceso de participación de grupos organizados como pueden estancar el sentimiento de pertenencia de otros – si son monopolizados por individuos que no representan de hecho a las comunidades que los nombraron/eligieron. Ellos no sustituyen a los movimientos de presión, organización de masas, que todavía son necesarios para que las propias políticas públicas adquieran agilidad.

Bibliografia

- APEOESP- Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo. 1999. “Reforma educacional e reforma do estado”. *Suplemento Especial. Jornal da APEOESP*. São Paulo, Fevereiro/Março.
- CIDE- Centro de Investigación y desarrollo de la Educación.2000. *Reformas Educativas y Políticas en America Latina*. Santiago do Chile, CIDE/PREAL.
- FILMUS, D. 1999. *Educación y desigualdad en America Latina de los '90; una nueva década perdida?*Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Exclusão e Cidadania.
- GADOTTI, M. 1998. *Sindicalismo e educação no Brasil: A visão dos líderes sindicais*. São Paulo, Instituto Paulo Freire.
- GARRETÓN, M. A. 1999. “Cidadania, integração nacional e educação: ideologia e consenso na América Latina” In Albala-Bertrandd (org.) *Cidadania e educação*. Campinas, Papirus, pp. 87-102.
- GENTILI, P. e FRIGOTO, G.(orgs.).2000. *A Cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. Buenos Aires, Clacso
- GOHN, M. G. 1995.*Movimentos e lutas sociais na História do Brasil*. São Paulo, Loyola.
- _____ 1997a. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo, Edições Loyola
- _____ 1997b. *Sem-terra, ONGs e cidadania*. São Paulo, Cortez.
- _____ 1999a. *Educação não-formal e cultura política*. São Paulo, Cortez
- _____ 1999b . *Movimentos sociais e educação*. S. Paulo. Cortez, 3ª ed.
- _____2000. *Mídia, Terceiro Setor e MST*. Petrópolis, Vozes
- _____2001. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo, Cortez Ed
- SEESP- Secretaria de Estado da Educação do Governo do Estado de São Paulo. 1995.*Política Educacional e reorganização da rede*. São Paulo, pp. 25.
- _____1998. Doc. Municipalização- Descrevendo e analisando o problema. São Paulo.
- _____ www.educacao.sp.gov.br/projetos/comunidade/bolcomun1.htm
- SOUZA, D.B.; SANTANA, M.A.; e DELIUZ, N. 1999. *Trabalho e educação: Centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil*. Rio de Janeiro, Quartet.
- TARROW, S..1994. *Power in movement*. Cambridge, Un. Press
- TORRES, C.A. e MITCHELL, T. R. 1998. *Sociology of education*. Albany, State University of New York Press.