



Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso brasileño

Florencia Stubrin
(Coordinadora)

Dalila Andrade de Oliveira
Maria da Graça Bollman
Renato Ferreira

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 3

Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso brasileño

Florencia Stubrin
(Coordinadora)

Dalila Andrade de Oliveira

Maria da Graça Bollman

Renato Ferreira



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIPE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México
(www.observatorio.org)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS - OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Andrade de Oliveira, Dalila

Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso brasileiro / Dalila Andrade de Oliveira; Graça Bollman; Renato Ferreira; coordinado por Florencia Stubrin. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 3)

ISBN 978-987-23507-8-9

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Educativas. I. Bollman, Graça II. Ferreira, Renato III. Stubrin, Florencia, coord. IV. Título

CDD 379.972 81

Fecha de catalogación: 11/04/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdllick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Teresa Cillo

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-23507-8-9



9 789872 1350789

Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA	7
PRIMERA PARTE	
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD BRASILEIRA EN LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA EDUCACIÓN: EL ROL DE LOS CONSEJOS	11
El programa de reformas educativas. Sus principales lineamientos e impactos	12
La participación de la sociedad brasilera en el planeamiento y reglamentación de la educación nacional	18
Espacios formales de participación de grupos y actores de la sociedad civil previstos en la legislación	21
La participación de la sociedad civil en las leyes de educación	33
SEGUNDA PARTE	
REFORMA DEL ESTADO Y POLÍTICAS EDUCATIVAS: LAS RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA	41
La movilización de los sectores educativos	43
ACTORES Y LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	46
La lucha por la afirmación del derecho a la educación superior	46
La participación del movimiento estudiantil en el proceso de Reforma Universitaria	55
Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra	62
Las luchas por el derecho a la educación. Articulación de acciones y estrategias	72
La Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación	91
CONSIDERACIONES FINALES	101
BIBLIOGRAFÍA	105

El presente libro expresa los resultados de un estudio elaborado por un equipo de investigadores convocados por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED) del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (LPP/UERJ), coordinado por el Dr. Pablo Gentili.

COORDINACIÓN

Florencia Stubrin. Investigadora del OLPED y maestranda del Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Dalila Andrade de Oliveira. Profesora del Programa de Posgrado en Educación de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais (FAE/UFMG).

Maria da Graça Bollman. Coordinadora del Programa de Posgrado en Educación de la UNISUL.

Renato Ferreira. Investigador del Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira (PPCOR) del LPP/UERJ.

La primera parte de este libro fue redactada por Dalila Andrade de Oliveira y traducida por Florencia Stubrin. La segunda parte fue redactada por Florencia Stubrin y contó con las contribuciones de Renato Ferreira (para el apartado sobre la lucha por la afirmación del derecho a la educación superior) y de Maria da Graça Bollman (para el apartado dedicado a los Congresos Nacionales de Educación).

Queremos manifestar nuestro agradecimiento y nuestro más sincero reconocimiento a los equipos de trabajo del OLPED y la FAE/UFMG que, con gran profesionalismo y dedicación, contribuyeron para la recopilación de los documentos, datos e informaciones que sustentan las afirmaciones del presente estudio: Aline Silveira de Assis (OLPED/LPP), Gustavo Bruno Bicalio Gonçalves (OLPED/LPP), Savana Diniz Gomes Melo (FAE/UFMG), Nilson Ribeiro da Silva Junior (BIC/CNPq/UFMG) y Pauliane Romano Cirilo (BIC/CNPQ/UFMG).

Finalmente, agradecemos muy especialmente a Pablo Gentili por convocarnos a participar de esta enriquecedora experiencia y por contribuir significativamente a la construcción de los problemas, temáticas y debates aquí presentados, a través de sus críticas, comentarios, sugerencias, su constante compromiso y apoyo.

INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

El presente trabajo constituye un capítulo nacional del estudio sobre *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas en América Latina*, impulsado por el Foro Latinoamericano de Políticas Educativas (FLAPE), en el marco de una de las líneas de acción programadas para el año 2007 por dicho Foro.

A partir de un mapeo de los espacios de participación previstos en los marcos normativos nacionales y de un recorrido por las principales acciones de intervención protagonizadas por actores organizados de la sociedad civil, nos proponemos identificar las características y dinámicas de la participación de la sociedad civil y su incidencia en los procesos de diseño y definición de las políticas educativas en Brasil durante los últimos diez años (entre 1996 y 2006).

Partimos del supuesto de que la participación de actores y grupos organizados de la sociedad civil en las políticas públicas, y, en este caso, en las educativas, constituye un fenómeno complejo, donde un conjunto de fuerzas antagónicas pujan por establecer sus intereses y prioridades a través de procesos más o menos conflictivos de enfrentamiento y negociación. En este sentido dichos procesos suponen múltiples instancias en las cuales los actores protagonistas, sociedad civil y Estado, ejercen diversas acciones que persiguen la construcción de una realidad educativa particular. El grado de for-

malización de estas instancias, sus formatos y dinámicas, las características de las acciones ejercidas, sus consecuencias y el impacto que tendrán en las agendas político-educativas nacionales dependerán, sin duda, de un conjunto de factores propios de los contextos específicos en los que estas se desarrollan.

Espacios formales de participación, definidos por los marcos regulatorios contenidos en las leyes y disposiciones educativas, se combinan y yuxtaponen con acciones impulsadas por los actores, grupos y movimientos sociales que componen el campo político educativo. Abordar el estudio de la participación de la sociedad civil en las políticas educativas nos obliga a reconocer la existencia y relevancia de estos múltiples espacios para intentar establecer el grado de incidencia que cada uno tiene en el rumbo de las políticas educativas. Si bien un análisis detallado y exhaustivo de estos procesos rebasa los límites y posibilidades de este trabajo, nos proponemos realizar un primer acercamiento a la problemática, haciendo un mapeo y descripción de las principales vías de participación y los principales actores que inciden en el campo político educativo.

Reconocemos a primera vista dos grandes canales de participación, los cuales operan, nos atrevemos a decir, de forma paralela y desarticulada: espacios formalmente definidos, organizados e institucionalizados por el Estado, que incorporan actores de la sociedad civil en algunas de sus instancias; y movimientos impulsados por los grupos y actores organizados de la sociedad civil en pos de la construcción de prácticas alternativas a través de la transformación de todos o algunos de los aspectos de la realidad educativa vigente.

En una primera parte, intentaremos identificar los espacios e instancias destinados a la participación de la sociedad civil definidos por los procesos normativos y marcos regulatorios en el ámbito nacional. Considerando las principales leyes educativas promulgadas durante el período estudiado, buscaremos caracterizar las instancias de participación que estas prevén, así como los espacios de disputa suscitados en torno a su definición y sanción. El análisis de las vías formalmente definidas para la intervención de la sociedad en las políticas públicas de educación nos permitirá, sin duda, realizar una primera aproximación a la problemática en cuestión. Sin embargo,

reconocemos que existen numerosas instancias de manifestación y participación de los actores de la sociedad civil en la arena política que rebasan los marcos institucionales establecidos y se multiplican, con mayor o menor grado de formalidad e incidencia, ejerciendo un papel central en la configuración del campo político educativo.

A pesar de la creciente fragmentación y segmentación del sistema educativo brasileiro, propiciadas por el profundo avance de las privatizaciones, la mercantilización de la educación y los procesos de transferencia y descentralización educativa, existen hoy en día a una enorme cantidad instituciones y organizaciones sociales que realizan acciones de defensa y promoción de la educación pública en el país. Estas organizaciones impulsan estrategias que, con distintos alcances y con impactos diversos, pretenden contribuir a la movilización social para la construcción de una política educativa democrática. Un conjunto de actores organizados ejercen, de este modo, un papel fundamental en la fiscalización y seguimiento de las acciones gubernamentales, en el cumplimiento de pactos y acuerdos y en la defensa de la educación en tanto derecho social básico.

En una segunda parte de este trabajo, presentaremos algunos casos emblemáticos de intervención de actores organizados de la sociedad civil en procesos de construcción de políticas educativas específicas, con el objeto de dar cuenta de las acciones ejercidas por estos actores y de su influencia en la definición de la agenda educativa nacional. En el abordaje de estos casos nos interesa explorar la tensión entre concesión y conquista, definiendo en qué medida las acciones de protesta, movilización y reivindicación impulsadas por estos actores en relación con leyes y disposiciones específicas, y mayormente aglutinadas en torno a la defensa del derecho a la educación, han contribuido a la conformación del campo político educativo brasileiro.

PRIMERA PARTE

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD

BRASILEÑA EN LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA EDUCACIÓN: EL ROL DE LOS CONSEJOS

En la primera parte de este estudio, procuraremos identificar los ámbitos de participación de la sociedad civil previstos y organizados por el Estado, a través de un análisis de los marcos regulatorios vigentes a nivel nacional. Intentaremos, de este modo, caracterizar las “estructuras de participación” que aparecen explicitadas en las principales legislaciones educativas debatidas y promulgadas en Brasil entre 1996 y 2006.

Trataremos de definir los tipos de participación promovida a través de dichas instancias, identificando si esta se restringe a mecanismos de consulta y representación, si abarca tareas de ejecución y administración, si avanza en el diseño y planificación de políticas educativas específicas, si implica la toma de decisiones acerca de las orientaciones y lineamientos educativos generales, o si está centrada en el control y la “vigilancia” del funcionamiento de los sistemas e instituciones escolares, a través de instancias de acompañamiento y evaluación.

Buscaremos, asimismo, analizar la incidencia de dichos espacios e instancias de participación de la sociedad civil en los diferentes ámbitos y dimensiones de los sistemas escolares (gestión institucional, administración financiera, dimensión pedagógica y cultural, diseño de políticas educativas, etc.) para especificar sus alcances y potencialidades.

A tal fin, realizaremos primeramente un recorrido por la evolución del contexto político-educativo brasilero durante el período estudiado, definiendo las dinámicas adoptadas por las reformas educativas y, particularmente, los procesos de transferencia y descentralización administrativa y financiera de la educación. Luego, abordaremos el análisis de los consejos de educación, en tanto principales mecanismos organizados de participación de los diversos actores de la comunidad educativa en particular y de la sociedad civil en general en el sistema educativo. Describiremos sus principales características y su funcionamiento, para determinar su impacto efectivo en las políticas públicas de educación y para intentar analizar sus límites y potencialidades en tanto instancias de democratización de los sistemas educativos.

EL PROGRAMA DE REFORMAS EDUCATIVAS. SUS PRINCIPALES LINEAMIENTOS E IMPACTOS

Durante las últimas dos décadas, la política educativa brasilera estuvo marcada por profundas discusiones en torno a las reformas implementadas en el país en materia de educación y promovidas por los gobiernos en sus diferentes ámbitos de actuación (municipal, estadual y federal). Tales reformas tuvieron como foco principal la educación básica en respuesta a la presión ejercida por los movimientos sociales en defensa de la educación pública, gratuita y de calidad para todos. La intensificación de los procesos de promulgación de leyes y resoluciones referidas al gobierno de la educación ocurrida en los últimos 10 años expresa el movimiento de expansión de la escolarización en el país.

Consideramos que las reformas educativas implementadas en Brasil revelan una contradicción expresa entre las tentativas de adecuación y ajuste de los sistemas públicos de educación a las exigencias actualmente impuestas por el desarrollo del capitalismo y las demandas de mayor acceso a la educación y a la cultura basadas en un reconocimiento efectivo de las diferencias como factores indispensables para el pleno ejercicio de la ciudadanía. Perfiladas hacia la contención y el recorte del gasto público y acompañadas de pro-

gramas de política social de corte eminentemente asistencialista y focalizados en segmentos específicos de la población, en detrimento de la universalización de los derechos sociales, estas políticas procuraron también atender las exigencias de la formación de fuerza de trabajo basada en formas de auto-ocupación, de recurso a la informalidad y de incentivo al “emprendedorismo”.

A partir de un análisis comparativo de las principales tendencias evidenciadas por las reformas de las políticas educativas y programas sociales en siete países de América Latina, Draibe (1997) identifica un padrón predominante de transformación sustentado en tres tipos de justificativos: los episodios de ajuste fiscal ocurridos durante la primera mitad de la década de 1980 que exigían del gasto social una mayor eficiencia y, principalmente, su adecuación a los objetivos macroeconómicos; la reorientación del gasto social para paliar el previsible empobrecimiento de la población resultante de los impactos del ajuste recesivo sobre el empleo, la renta y la reducción de los servicios sociales; y, finalmente, la concepción de que el gasto social tendría que priorizar acciones básicas de salud, nutrición y, principalmente, programas de carácter productivo concebidos como formas de inversión en “capital humano”. Acorde con estas orientaciones, la focalización del gasto, la opción por fondos sociales de emergencia y la implementación de programas compensatorios dirigidos exclusivamente a los grupos más empobrecidos y vulnerabilizados de la población, pasaron a componer el núcleo de la estrategia de reforma social en la mayor parte de los países latinoamericanos (Salama y Valier, 1998).

Las políticas educativas más recientemente implementadas en Brasil reflejan claramente las tendencias apuntadas por el autor. El Fondo de Desarrollo y Manutención de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) y el Programa Nacional Bolsa Escolar, se constituyen como los ejemplos más emblemáticos de este tipo de acciones.¹

1 En este trabajo, bajo el subtítulo “La participación de la sociedad civil en las leyes de la educación”, se presentarán informaciones específicas sobre ambos programas.

Los procesos de descentralización educativa

Un régimen de colaboración entre las diferentes esferas administrativas era indispensable para la efectiva constitución de un sistema único que pudiera, de forma integrada y articulada, focalizar la atención en los sectores de la población más necesitados. La actuación conjunta de municipios, estados y Unión Federal constituyó la premisa base para la creación del referido FUNDEF, originando una repartición de las obligaciones y responsabilidades en el cumplimiento de un deber legal del Estado para con sus ciudadanos. La consolidación de los procesos de municipalización de la enseñanza básica que se han reproducido cada vez con mayor intensidad, desde 1997 en algunos estados más que en otros, refleja claramente esta tendencia.

La descentralización de la educación en sus vertientes administrativas, financieras y pedagógicas no sólo consistió en la transferencia de la responsabilidad de los órganos centrales hacia las instancias locales de gobierno (es decir, desde la Unión hacia los estados y desde estos hacia los municipios), sino que implicó también un movimiento de transferencia directa de dichas obligaciones desde los órganos del sistema hacia las propias instituciones escolares. La democratización de la educación fue interpretada por el Estado como la necesidad de imprimir una mayor racionalidad a la gestión de la misma a través de un conjunto de proposiciones que convergen hacia nuevos modelos de gestión de la enseñanza pública fundados en formas más flexibles, participativas y descentralizadas de administración de los recursos y las responsabilidades. De este modo, las reformas educativas abarcaron un conjunto de orientaciones administrativas cuyo marco referencial teórico y conceptual estuvo eminentemente basado en lógicas propias de la economía privada.

En el ámbito de la gestión de la educación pública, los modelos fundamentados en la flexibilidad administrativa se traducen en la desregulación de los “servicios educativos” y la descentralización de los recursos, movimientos a través de los cuales la escuela es aparentemente fortalecida como núcleo del sistema. Dichos modelos se legitiman en la búsqueda de una mejora en la calidad de la educación, entendida como objetivo mensurable, que puede ser al-

canzado a través de innovaciones progresivas en la organización y la gestión del trabajo en las escuelas.

La contradicción inherente al proceso de reforma educativa se revela en que la intensa participación por parte de la sociedad civil organizada se concreta en la elaboración de propuestas, planes y hasta documentos legislativos que, al ser tomados por los poderes gubernamentales, expresan en su implementación diferentes interpretaciones de la realidad. Es esta, tal vez, la característica más sobresaliente que la relación entre la sociedad civil y el Estado, aquí entendido como gobierno, ha presentado en la última década. Términos como (re) significación y (re) semantización se encuentran muy frecuentemente en los análisis sobre las políticas educativas brasileras cuando se abordan los desfases entre los ámbitos de concepción y de ejecución de los diversos programas que las componen.

De este modo, podemos reconocer que el campo de las políticas educativas en el contexto brasilerero durante las últimas dos décadas ha sido atravesado por intensos enfrentamientos entre el Estado, concebido aquí en sus dimensiones ejecutivas, legislativas y, en algunos casos, jurídicas, y la sociedad civil, representada por las acciones protagonizadas por asociaciones y organizaciones sociales y populares, sindicatos, foros, campañas y otros movimientos organizados. A lo largo de las décadas de 1980 y 1990, el país asistió a una importante multiplicación y ampliación de movimientos de lucha y reivindicación, en la disputa por el reconocimiento de la existencia de proyectos educativos alternativos, que trajeron a la luz una discusión sobre diferentes concepciones de sociedad, luego de más de dos décadas de régimen autoritario. Al mismo tiempo, estos años, y sobre todo la década de 1990, se caracterizaron como un período fecundo en términos de formulación de propuestas en el campo educativo, especialmente en el ámbito de la gestión. Durante el período, de introdujeron una serie de modificaciones en la administración de los sistemas de enseñanza a nivel municipal, estadual y federal que, resultando en una gran diversidad de experiencias en el sector, tuvieron como marca significativa la participación de actores organizados de la sociedad civil.

La educación básica y su legislación

Las reformas educativas implementadas a lo largo de los últimos años tuvieron como objeto fundamental la educación básica,² considerada central e indispensable para la vida en la sociedad actual, tanto desde el punto de vista productivo como en lo que se refiere a las condiciones de ejercicio de una ciudadanía plena. En este sentido, podemos afirmar que existió un cierto “consenso” acerca de la centralidad atribuida a este nivel educativo. La sociedad organizada, en sus diversas expresiones, manifestó su acuerdo con dicha prioridad a través de la constante demanda de una expansión de la cobertura de enseñanza básica que culminase en su universalización. La reivindicación de educación básica fue defendida por diferentes segmentos sociales, en muchos casos con intereses contrapuestos, entre los que encontramos tanto grupos de empresarios, corrientes eclesíásticas y otras organizaciones partidarias identificadas con la derecha política, como agrupaciones de trabajadores de la educación, foros, campañas, redes, organizaciones populares y otras expresiones del movimiento organizado en defensa de la educación pública, gratuita y de calidad para todos.

La gran conquista de la educación como un derecho social, plasmada en la Carta Constitucional brasilera, fue el resultado de un amplio movimiento nacional en defensa de la educación pública que contó con un gran protagonismo de los trabajadores de la educación, nucleados en la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y otras asociaciones organizadas en el ámbito de la sociedad civil. En su Título VIII, Capítulo III, Sección I, Art. 205, la Constitución de 1988, define a la educación como: “...derecho de todos y deber del Estado y la familia.”

Y afirma que: “...será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, persiguiendo el pleno desarrollo de la persona, su

2 En la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Nº 9.394/96), la Educación Básica es definida como un nivel de enseñanza que incluye: la educación infantil, la educación primaria o elemental, la educación media o secundaria y la educación de jóvenes y adultos. A pesar de la ampliación del concepto de educación básica en los textos legales, en la práctica el reconocimiento efectivo de sus alcances presenta restricciones.

preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo.”

La articulación de programas de reforma focalizados en políticas sociales compensatorias dirigidas a los principales núcleos de pobreza requirió de la sanción, por parte del gobierno, de enmiendas a la Constitución Federal. Durante la década de 1990, fueron promulgadas dos enmiendas constitucionales que viabilizaban, específicamente, un nuevo parámetro de políticas públicas para la educación: la Enmienda Constitucional N^o 19, de junio de 1998; y, principalmente, la Enmienda Constitucional N^o 14, de septiembre de 1996, que modificó el capítulo constitucional concerniente a la educación. El argumento del gobierno de Fernando Henrique Cardoso para reformar la Constitución, en lo que se refiere a las cuestiones educativas, se basaba en la supuesta ampliación de las obligaciones del Estado para con el sector, acogiendo los intereses y aspiraciones de los diversos segmentos sociales sin una necesaria evaluación de la efectiva posibilidad de acción gubernamental.

El 12 de septiembre de 1996, el Capítulo III, Sección I, de la Constitución sufrió algunas alteraciones en lo que respecta a la enseñanza básica. La Enmienda Constitucional N^o 14 introdujo modificaciones al texto original contenido en la Constitución Federal, dando posteriormente lugar a la creación del Fondo de Desarrollo y Manutención de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), reglamentado más tarde a través de la Ley N 9.424/96. La creación del mencionado Fondo fue interpretada como una respuesta ambivalente frente a las presiones ejercidas por el movimiento de la sociedad civil organizada en defensa de la educación pública, gratuita y de calidad para todos, ofrecida por el Estado. En el Artículo 208, la Ley establece que: “El deber del Estado con la educación será efectivizado mediante la garantía de:

I.- enseñanza básica obligatoria y gratuita, asegurando inclusive su oferta gratuita para todos aquellos que a él no hubieran tenido acceso a ella en la edad apropiada;

II.- progresiva universalización de la enseñanza media gratuita [...];

VI.- oferta de enseñanza nocturna regular, adecuada a las condiciones del educando;

VII.- atención al educando, en la enseñanza básica, a través de programas suplementarios de material didáctico escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud.”

En sus Incisos VI y VII, el artículo anteriormente expuesto incorpora un conjunto de condiciones para la oferta efectiva de educación básica; esas condiciones pretenden disminuir las dificultades y restricciones a las que se ven sometidos los sectores de la población más carentes de recursos. El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita aparece como un derecho público subjetivo, responsabilidad de la autoridad competente, cuando no fuera ofrecido por el poder público o cuando su oferta fuera irregular, tal como lo expresan los párrafos 1 y 2 del Inciso VII.

Es importante destacar que tanto la Constitución Federal de 1988 como, posteriormente, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Nº 9.394/96) ampliaron el concepto de educación básica, al rechazar la limitación etaria prevista en la antigua Ley Nº 5.692/71, donde el derecho a la enseñanza gratuita se restringía a la población de siete a catorce años de edad. Dicha ampliación de la educación básica presupuso asimismo la ampliación de la responsabilidad del Estado de garantizar la educación pública de los individuos desde su nacimiento hasta la conclusión de la enseñanza media.³

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD BRASILEÑA EN EL PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional Nº 9.394/96, en su Artículo Nº 9, y la Constitución Federal, en su Artículo Nº 214 establecieron que el Ministerio de Educación y Deportes debería

3 Cf. Incisos II y IV del art. 208 de la Constitución Federal, 1988, y también el art. 4º de la LDB-EN 9.394/96.

presentar una propuesta para el Plan Nacional de Educación (PNE) hasta fines de diciembre de 1997. Sin embargo, recién en febrero de 1998 el proyecto de ley fue presentado ante el Congreso Nacional.

Por su parte, como veremos más adelante, organizaciones de la sociedad civil defensoras de la educación pública y de calidad, luego de un proceso de discusión junto a diversos representantes de la comunidad académica, habían formulado y presentado ante el Congreso Nacional, meses antes, otra versión para el Plan Nacional de Educación. Tal propuesta fue el resultado de los debates y deliberaciones que se plantearon durante los I y II Conferencias Nacionales de Educación (CONED), realizadas en la ciudad de Belo Horizonte, en 1996 y 1997, respectivamente. La propuesta manifestaba los posicionamientos, demandas y reivindicaciones de los actores organizados de la sociedad civil en relación con la educación pública, a partir de un conjunto de directrices y metas para cada nivel del sistema educativo. Cabe destacar que la educación básica no recibió, en esta propuesta, un tratamiento integral, apareciendo de forma fragmentada en sus diversas modalidades y etapas: enseñanza infantil, enseñanza fundamental, educación de jóvenes y adultos, educación media y educación profesional. Esta estructuración refuerza la idea de que la educación básica comprende la educación infantil, fundamental y media/profesional.

El PNE presentado por el MEC y finalmente aprobado por el Congreso Nacional establece como su primera prioridad: “La garantía de una oferta de enseñanza primaria obligatoria, de ocho series, asegurando el ingreso y permanencia de todos los niños de 7 a 14 años de edad en la escuela” (Brasil, 1998, p. 13).

Es curioso observar que, si bien el derecho de acceso a la enseñanza primaria pública y gratuita, constitucionalmente garantizado, no se restringe a ningún límite de edad, abarcando, por tanto, a todos los individuos en cualquier fase de sus vidas, la referencia a las edades de 7 a 14 años aparece como una prioridad por sobre las demás. Justificada por la necesidad de focalizar los escasos recursos en los sectores de mayor demanda, la referencia al límite de edad rescata una restricción ya superada de la antigua Ley 5.692/71, contraponiéndose a un derecho conquistado en la Carta Magna de 1988.

La universalización del acceso a la educación en la edad regular aparece como una prioridad en el texto del PNE actualmente vigente, y representa un retroceso ante una conquista anterior, fruto de la movilización y capacidad de imposición de la sociedad civil. La segunda prioridad establecida en el PNE es la garantía de escolarización para todos aquellos que no tuvieran acceso a ella durante la edad adecuada, o que no pudieran concluirarla, lo que, considerado la deuda social acumulada existente en el país, resulta un factor indispensable para la erradicación del analfabetismo. La LDB N° 9.394/96, aprobada en diciembre de 1996, si bien no traduce fielmente los años de debates que se llevaron cabo en el ámbito del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, preservó algunas conquistas afirmadas en el proyecto propuesto por este movimiento en defensa de la educación pública (PINO, 1998).

Las modificaciones más recientes de la legislación educativa traducen y reflejan algunas propuestas formuladas en el seno de las instituciones empresariales y sindicales. Los argumentos esgrimidos tanto por las primeras como por los segundos continúan reafirmando la necesidad de priorizar las acciones concernientes a garantizar la educación básica pública y gratuita para toda la población, presentando propuestas que van desde cambios en sus formas de planeamiento y gestión hasta los modos de financiamiento. Esas propuestas vienen buscando, de diversas formas, incluir la participación de la sociedad civil, entendida como la comunidad local situada en el entorno de la escuela, a través del reconocimiento de organizaciones de carácter civil que incluyen agrupaciones de profesores, organizaciones no gubernamentales y núcleos comunitarios. Varias redes públicas de enseñanza implementaron en la década de 1990 reformas que afirmaban el reconocimiento del alumno como sujeto y objeto central del proceso educativo y a la escuela como el foco de las políticas educativas, convocando a la familia y a la comunidad a participar en el proceso decisorio de la escuela.

ESPACIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN DE GRUPOS Y ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN

Los nuevos modelos de gestión. La descentralización y el discurso de la autonomía y la participación

Las nuevas formas de gestión y financiamiento de la educación, que tuvieron su emergencia, fundamentalmente, en la década de 1990, constituyen medidas políticas y administrativas de regulación de los sistemas escolares. En realidad, tales medidas, implantadas, en general, en un contexto de reestructuración del Estado que incluye un programa de reformas que sobrepasan al sector educativo, surgen como respuestas técnicas y políticas para la resolución de la ineficiencia administrativa de los sistemas, o alegando la búsqueda de optimización de los recursos existentes para la ampliación de la cobertura escolar. De modo general, tales medidas han obedecido al creciente retraimiento del Estado de su papel ejecutor, y de la transferencia de dicho papel a la sociedad. En la práctica, este traspaso de funciones deposita en el mercado la responsabilidad de la gestión ejecutora de los servicios educativos, alterando de raíz la relación entre las instituciones escolares y el público atendido.

Actualmente, la descentralización, apelando a una supuesta búsqueda de mejoras en la calidad de la atención impartida a los ciudadanos-contribuyentes, adopta como su principal eje de actuación la flexibilización y desregulación de la gestión pública, reduciendo los vínculos directos entre el Estado y el ciudadano. La tentativa de municipalización es defendida como una posibilidad de ampliación del control de la gestión de las políticas públicas por parte de las comunidades locales sobre la base de una mayor proximidad física con los medios de decisión y gestión de las mismas. Según Silva (1998, p. 352): “el proceso de democratización que el país vivió hizo aumentar, simultáneamente, el interés por los movimientos descentralizadores, como si la descentralización fuera sinónimo de democracia”.

El autor destaca que, lejos de resultar un movimiento exento de conflictos, la descentralización implica la construcción de un nuevo pacto federativo que encuentra vivas resistencias en la relación en-

tre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Tal proceso implicó la ampliación de las responsabilidades y espacios de decisión de las unidades escolares, con el argumento de otorgar una mayor autonomía y participación de la sociedad. Sin embargo, ese aumento del poder de las escuelas en materia de decisión, elección y ejecución de los medios necesarios para la resolución de situaciones cotidianas, se acompañó con un movimiento de apertura que estimula a las escuelas a buscar complementos presupuestarios por su propia cuenta a través de iniciativas privadas y otras formas de contribución de la población. Amparada bajo el argumento de que la educación ha sido democratizada permitiendo ahora la participación de la sociedad en su gestión, la creciente flexibilidad con que pasan a contar las instituciones escolares, fruto de la descentralización administrativa, parece reposar en la posibilidad de que la escuela pública estatal pase a buscar, fuera del Estado, medios para garantizar una mejor supervivencia a través de formas alternativas de financiamiento.

Discutir y problematizar la participación de la sociedad en la gestión escolar es hoy un imperativo para todos aquellos dedicados al análisis de las políticas educativas brasileiras. Cabe preguntarnos hasta qué punto las iniciativas de adopción y padrinazgo de escuelas públicas por parte de empresas privadas, empresas públicas u organizaciones no gubernamentales pueden ser interpretadas como una apertura y real democratización de la escuela. Por otro lado, las diversas formas de voluntarismo, evocadas por los gobiernos y por los medios de comunicación como forma de responsabilizar y envolver a la sociedad a través de campañas tales como “El día de la familia en la escuela” y “Amigos de la escuela”, son ejemplos de acciones que refuerzan la idea de que la escuela pública es un espacio de ejercicio de prácticas de filantropía y caridad. Tales actitudes reducen el carácter político que presupone la relación entre la educación pública y la sociedad civil organizada.

La vía de los concejos

La incorporación, aunque en forma tímida, de novedosos mecanismos de participación presente en los nuevos modelos de ges-

ción educativa constituye el resultado de antiguas luchas de los movimientos organizados y de las resistencias de los trabajadores a las formas capitalistas de organización y gestión del trabajo en las escuelas. Sin embargo, es importante destacar que cuando las políticas oficiales de educación adoptan tales reivindicaciones, discursos y modelos, lo hacen atribuyéndoles nuevos significados, que representan, en apariencia, contenidos consensuados pero que, en la práctica efectiva, conservan presupuestos autoritarios y conservadores.

Si bien el término *concejo* ha sido ampliamente utilizado para designar diferentes formas de organización o reunión política, en el sector educativo pasó a configurarse, más recientemente, como un mecanismo de gestión del sistema y la escuela. Sin pretender discutir el origen del concepto y sus diversas aplicaciones, buscaremos aquí comprender la reciente difusión del término, fundamentando el análisis en la literatura acerca de los concejos obreros y de su papel en la ampliación de los procesos de participación social.

El significado original de la noción de *concejo* y su composición obrera refieren a un fenómeno histórico específico que coincide con el ciclo de luchas de los trabajadores que tuvo inicio en los principales centros industriales de Europa entre los años 1915 y 1916, y que desembocó en la crisis revolucionaria que caracterizó al período de la primera posguerra. En el lenguaje político corriente, el término pasa a abarcar una pluralidad de situaciones que acentúan el significado de asociación que presupone la noción de “democracia no delegada”, subyacente a las características de los concejos obreros y a la función productiva de los trabajadores. Por tal razón, el término *concejo* connota un sistema de organización y/o representación definido sobre la base de una distribución y concentración de las fuerzas de trabajo industrial en sus diversas unidades de producción capaz de permitir a los trabajadores el derecho de ejercer un papel de dirección tanto en el sistema económico como en la organización política (Follis, 1992).

En realidad, podemos admitir que la noción de consejo, trasladada al ámbito de la sociedad civil, representa una herencia de esta forma particular de organización que los movimientos de trabajadores experimentaron durante sus luchas en la esfera política. Es sa-

bido que los consejos de fábrica, primera acepción de los concejos obreros, se desarrollaron en el período posterior como consejos más amplios que sobrepasaron el ámbito de las empresas, pasando a englobar a otros grupos sociales, aunque sin modificar necesariamente los focos de dominación. Tal tendencia se intensificó a comienzos de la década de 1950, como una alternativa práctica e ideal al sistema de planificación centralizada (Follis, 1992).

Según Follis, la revolución soviética configuró la única situación de institucionalización de los concejos obreros con función de órganos de representación política y gobierno local. Volin (1980), en su libro *La revolución desconocida*, relata el nacimiento del primer soviét, del cual participaba. La palabra rusa *soviet* significa concejo y fue responsable de la denominación adoptada por el régimen luego de la revolución de 1917. El autor identifica matrices diversas en el origen de ambos tipos de concejos. Por un lado, los concejos obreros nacieron de iniciativas en los locales de trabajo, en respuesta a una situación de insuficiencia o a una crisis de legitimidad en los espacios de representación sindical, lo que puede haber derivado del principio de democracia de las asambleas obreras y del sistema de representación por delegado de sección. Por otro lado, el autor considera la existencia de consejos que tienen su origen en los movimientos insurreccionales provocados por la crisis política e institucional subsecuente a los conflictos mundiales, como medio de organización de las iniciativas revolucionarias y, al mismo tiempo, como sistema alternativo de representación democrática, en consonancia con la tradición radical de las revoluciones europeas.

Tal como señala Cury (2000), la presencia de los concejos en la organización de la educación brasilera no es tan nueva, sino que se remonta a la época imperial. Sin embargo, la profusión de concejos experimentada recientemente en todos los ámbitos de la gestión educativa es una característica novedosa. La constitución de consejos de clase y colegiados aparece en el ámbito escolar como una condición efectiva de democratización de la gestión. En el ámbito de los sistemas escolares, los consejos se constituyen como instrumentos de flexibilización y descentralización de la administración, pero, sobre todo, como medios de participación y control de los recursos

públicos en educación. Tales consejos parecen reposar en la segunda matriz apuntada por Follis (1992), como instrumento de democratización de la sociedad capitalista en convergencia con los principios de la doctrina liberal.

Según esta concepción, los consejos se constituyen como mediaciones entre el Estado y la sociedad civil, entendida esta última como: “el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos que el Estado tiene a su cargo resolver, interviniendo como mediador o suprimiéndolos, como base de la que parten las solicitudes a las cuales el sistema político está llamado a responder, como campo de las varias formas de movilización, asociación y organización de las fuerzas sociales, que impelen a la conquista del poder político” (Bobbio, 1992, p. 1211).

Analizando los conceptos de Estado y de democracia en las obras de Marx y Engels, Held (1987, p. 101) establece que estos autores consideran al desarrollo del movimiento obrero como un medio para alcanzar la revolución. Las prácticas experimentadas por los trabajadores en sus lugares de trabajo y a través de la participación sindical se tornaron una base para la extensión de sus actividades en la esfera estatal. Para este autor, el derecho formal de organizar partidos políticos, fundado en el concepto de “democracia representativa”, ha permitido la conformación de organizaciones socialistas que puedan desafiar el orden dominante.

En este sentido, los consejos escolares podrían ser entendidos como estructuras de organización aprehendidas a lo largo del desarrollo de los movimientos de resistencia de los trabajadores a las formas de organización capitalista del trabajo en sociedades articuladas en torno al beneficio de unos pocos. Para Durkheim, las diversas organizaciones que surgen en el seno de la sociedad civil se constituyen como importantes formas de mediación en la relación entre los individuos y el Estado. El autor define a las corporaciones como la más alta configuración que tales mediaciones pueden adoptar.

Debemos considerar, en este sentido, que en las sociedades organizadas bajo el régimen capitalista se encuentran presentes tanto movimientos que tienden a romper con los fundamentos de este or-

den social, como intereses que procuran reforzarlo o recrudescerlo. La participación de la sociedad en la vida política a través de organizaciones civiles no siempre está al servicio de una ruptura con el *statu quo*. Si bien no constituye una condición suficiente para la realización efectiva de la democracia y la justicia social, representa una condición claramente necesaria para la viabilización de un régimen político democrático y emancipatorio.

Si bien reconocemos que los consejos pueden contener elementos embrionarios de resistencia a la lógica capitalista de organización social, resulta evidente que tales estructuras suelen ser adaptadas a la propia dinámica y disciplina del capital, por medio de intercambios inmediatos que permiten la (re) significación y cooptación de formas organizativas antes desconocidas y la reorientación de sus estructuras. En esos casos, los consejos se tornan importantes instrumentos de gestión social, delimitando formas descentralizadas de gobierno o administración pública al servicio del Estado. Este tipo de experiencias, combinadas con los principios de la democracia conciliaria, han demostrado una gran capacidad para promover la desestructuración de actividades sociales en comunidades orgánicas donde todos los participantes influían, de forma adecuada sobre de los problemas asociados a su interés directo o al de la propia jurisdicción. Pero, la descentralización del sistema administrativo en ámbitos delimitados requiere, necesariamente, la creación de instancias superiores de coordinación de sus interdependencias, donde la referencia al principio conciliario no significa otra cosa que la institución de un sistema de representación meramente funcional (Folis, 1992, p. 237).

Límites y potencialidades de los concejos

Hay diferencias en cuanto al carácter, competencia y función de los concejos, estos pueden ser obreros o populares, deliberativos, consultivos, ejecutivos, fiscalizadores, o presentar una combinación de estas funciones. Pero lo que merece mayor atención es determinar de dónde puede provenir su carácter. Los actuales concejos en el ámbito de la gestión de las políticas sociales, ¿son producto de la influencia directa de las formas de organización de los trabajadores

como resistencia al capital? Si así fuera, tales concejos se encontrarían en el límite entre el rescate de la perspectiva histórica de lucha de los trabajadores y su adhesión a las formas de gestión refuncionalizadas por los modos capitalistas de producción.

El elemento más distintivo de estas organizaciones, sobre todo en el caso de los concejos de fábrica, es su forma autónoma de organización, fundada siempre en la perspectiva de la igualdad y la solidaridad entre sus miembros, caracterizándose, sobre todo, por su carácter deliberativo y ejecutivo. Las relaciones horizontales que se establecen en esos espacios deben ser garantizadas por el ejercicio continuo de la democracia, por medio de mecanismos participativos tales como: asambleas, revocabilidad de mandatos, rotación de tareas y responsabilidades. Pero si, por un lado, tales organizaciones pueden inaugurar un momento de nuevas relaciones en la sociedad, por otro lado, pueden servir a la manutención del Estado y del modelo económico vigente. Así tomadas, estas organizaciones pueden estar al servicio de reducir las zonas de tensiones y conflictos en las relaciones entre el Estado y la sociedad, institucionalizando y legitimando prácticas que tienen como principio mantener el *establishment*; es el caso, por ejemplo, de los concejos fiscalizadores que tienen sobre todo la función de legitimar de determinadas políticas elaboradas de arriba para abajo.

Pensar la participación de la población en cualquier mecanismo de gestión social requiere el entendimiento de cuál proyecto está siendo ejecutado y para quién. En este sentido, no es posible pensar la comunidad escolar de forma genérica, compuesta por todos los segmentos que de ella participan directa o indirectamente, como si los intereses de los involucrados pudiesen plasmarse en un único proyecto. La misma observación es válida para pensar la participación de la sociedad en la definición de políticas y proyectos educativos más amplios: la participación de los diferentes segmentos sociales discurre por diversos marcos regulatorios y por intereses diferentes y muchas veces divergentes. Y en el seno de esa participación es posible identificar muchas veces intereses particularistas, corporativistas, autoritarios y no sólo propuestas democráticas orientadas por principios de justicia social e igualitarismo.

Por tales razones es que consideramos que si bien los concejos pueden ser importantes mecanismos de democratización de la sociedad y de intermediación en la relación entre el Estado y la sociedad, o, mejor aún, de possibilitación concreta de involucración directa de los sujetos en la elaboración y ejecución de políticas en su favor, también pueden servir para otros propósitos. Consejos vacíos de representación real, o con finalidades y papeles muy reducidos –tales como la fiscalización de la aplicación de recursos en forma de ley, la ejecución de acciones previamente determinadas o la consulta sobre algunas materias– se orientan mucho más a legitimar políticas instituidas desde arriba que a estimular la participación directa de los involucrados.

La distancia entre los consejos autónomos de fábrica y los consejos populares actuales es muy grande. Si en los primeros la identidad de clase y, por lo tanto, la defensa de los intereses de la misma eran el móvil para su constitución y permanencia, en el segundo caso se da una unidad en torno de intereses que se plasma en la noción de igualdad formal, participación y ciudadanía. En los concejos obreros la eficiencia de la lucha consiste en garantizar la participación directa de los trabajadores en la decisión de las políticas de fábrica, contraponiéndose al aislamiento y distancia entre la dirección sindical y los trabajadores. De ahí la importancia de que los concejos no estén compuestos por miembros representantes sino por todos los involucrados. Pero en el caso de los consejos populares o consejos gestores, fiscalizadores y consultivos, organizados en el ámbito de la sociedad civil para la defensa de intereses políticos previstos por ley, en general el principio de la representación es su condición de existencia.

El papel de los concejos en la gestión democrática de la educación

Luego de la presión ejercida por numerosos movimientos sociales que exigían la incorporación de los actores de la sociedad civil en las instancias de organización y administración del sistema escolar y sus instituciones, la Constitución Federal de 1998, en su Art. 206,

Inciso VI, incorpora la gestión democrática de la educación pública. A partir de ese momento, el sector educativo ha sido instado a discutir la cuestión de los consejos como mecanismos de participación, fiscalización y control de las políticas educativas. El proceso de reglamentación del referido artículo constituyó un espacio de disputa de diferentes propuestas políticas y educativas, reflejando la conquista de reivindicaciones de un conjunto de actores de la sociedad civil. Sin embargo, cabe reconocer que la sanción de un artículo constitucional que establece la gestión democrática no es suficiente para su efectiva realización. Las experiencias evidencian una interpretación restrictiva de este dispositivo, limitado a la elección directa de los directivos escolares y a la constitución de colegiados o consejos escolares.

Con la intención de elucidar las características de este fenómeno recientemente introducido en la administración escolar (la emergencia de los consejos en varios niveles y desempeñando diferentes funciones), procederemos a distinguir, de forma meramente analítica y formal, entre la gestión del sistema educativo y la gestión escolar. La primera refiere a la relación entre órganos responsables de la educación en las diferentes esferas de la administración pública, y, la segunda, a la relación entre los segmentos que componen la escuela.

En el primer caso, los consejos estarían necesariamente vinculados de forma orgánica al sistema educativo, sin presentar, por lo tanto, homogeneidad alguna en cuanto a su composición, su estructura o su ámbito de competencia y actuación. El Consejo Nacional de Educación, los consejos estadales de educación y los consejos municipales de educación, si bien presentan en la actualidad un relativo grado de normativización (están previstos en la Constitución Federal y en la LDB 9394/96), no poseen una estricta delimitación de las fronteras de sus respectivos niveles de alcance y ámbitos de actuación (Cury, 2000). Además de los referidos consejos, otros tantos comienzan a intervenir, de forma más o menos directa o indirecta, en la gestión educativa, presentando una gran diversidad en sus características y funciones. Entre estos se destacan los consejos del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF), previstos en el texto de la Ley

N° 9.424/96 con el objetivo de realizar un acompañamiento y control social sobre la repartición, la transferencia y la aplicación de los recursos del Fondo en el ámbito de la Unión, los estados y los municipios. Como ejemplo de intervención indirecta, podemos citar los consejos tutelares previstos en el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA).

En el ámbito de la gestión de las instituciones escolares, desde la década de 1980, se han suscitado importantes, aunque difusas, iniciativas de conformación de colegiados y concejos escolares que se fueron consolidando, en la práctica y en la ley, durante la década siguiente en todos los estados brasileros. Más recientemente, hemos asistido a la proliferación de otros tipos de consejos, instaurados como instancias mediadoras en la relación entre la escuela y la administración pública. Acompañando el proceso de reformas educativas caracterizadas por grandes modificaciones en la gestión de la educación, sobre todo en lo que atañe a la descentralización administrativa del sistema, estos consejos se han constituido como instrumentos para la legitimación de ciertas acciones estatales.

Por otro lado, vimos cómo los mecanismos colectivos de participación aparecieron también como una exigencia de los movimientos sociales. Sin embargo, esta demanda ha sido traducida, en el campo político educativo, en la implementación de instancias de control y acompañamiento de la gestión educativa. En este sentido, los consejos escolares y otras formas conciliarias en diferentes ámbitos del sistema educativo se constituyeron como medios de garantizar una mayor transparencia en la gestión, representando una forma de involucrar a la comunidad en las cuestiones escolares.

También se implementaron otros mecanismos de descentralización para reducir o eliminar las mediaciones burocráticas entre las escuelas y los órganos centrales del sistema y para incorporar la participación de los actores involucrados, atribuyendo una mayor autonomía a las unidades escolares. Descentralización y flexibilidad administrativa son las principales características de las metodologías de planeamiento sugeridas por las agencias internacionales y por los últimos gobiernos brasileros. Se adoptan métodos de gestión considerados más democráticos y participativos por contemplar la desconcentración de ciertas decisiones y la descentralización de

los servicios. Sin embargo, en el sector educativo, dichos cambios no siempre han incorporado efectivamente a los diversos segmentos sociales y a sus órganos de representación.

Los límites a la participación en la gestión democrática

Una gran dificultad que frecuentemente enfrentan los consejeros, supuestos representantes de la comunidad, es la desinformación o la dificultad para elaborar y desarrollar sus propias formas de acompañamiento y sus metodologías de conocimiento y comprensión de la realidad en la cual actúan. Este parece ser uno de los principales problemas de los colegiados escolares, especialmente cuando se trata de discutir cuestiones pedagógicas que exigen un mayor conocimiento de la materia, y de los consejos del FUNDEF, cuando se abocan al análisis de registros contables y de rendición financiera de aplicación de los recursos.

Esta cuestión ha constituido una preocupación histórica de los trabajadores en los procesos de desarrollo de sus consejos y ocupó un importante espacio en los escritos de los principales intelectuales del movimiento obrero. Lojkin (1999), al discutir la cuestión, muestra que ya Marx presentaba ciertas reservas en cuanto a la posible utilización por parte de los trabajadores de las estadísticas oficiales y que Bakunin denunciaba los análisis estatales por estar a favor de las clases privilegiadas, ocultando las condiciones reales de millones de proletarios. Ambos concuerdan en que la mejor herramienta de conocimiento para los trabajadores es la investigación desarrollada por ellos mismos, aquella que podría llevarlos a tomar conciencia de su situación de clase.

En este sentido, la participación de la sociedad, organizada en instituciones propias y reconocidas oficialmente, como sindicatos, asociaciones y organizaciones de la comunidad local, presupone y requiere elementos que van más allá de los espacios legalmente concedidos. Nos referimos a la posibilidad de crear condiciones de conocimiento y reflexión autónomas acerca de la realidad, que permitan su problematización así como la capacidad de dudar de los hechos e informaciones que se presentan como evidentes y natu-

rales y de enfrentarse a las soluciones establecidas. Los límites en el control social de los recursos públicos destinados a la educación constituyen un ejemplo de esta situación: hasta qué punto las informaciones disponibles muchas veces en portales y medios de divulgación oficiales son suficientes para informar con precisión el origen y el destino de los recursos; o, por el contrario, hasta qué punto esos dispositivos no están al servicio de la fabricación de opacidad, usando los términos empleados por Ball (2001).

En el contexto actual, se presenta como un desafío primordial la identificación del límite existente entre las propuestas inmediatas –muchas veces justificadas por la inevitabilidad de determinadas condiciones– y las propuestas y posicionamientos fundamentados en el interés de las mayorías y que tienen como objetivo una perspectiva histórica de emancipación y transformación social. El carácter de urgencia con que se han presentado las políticas sociales de los últimos gobiernos, focalizadas en los segmentos más vulnerables y justificadas por el inmediatez, acaban siendo aceptadas y legitimadas ante una situación dominada por adversidades como el desempleo y el hambre. Tal escenario ha generado una opacidad de los conceptos y cuestiones fundamentales para el desarrollo de reales perspectivas de transformación social. Términos como participación, autonomía, autogestión y cogestión son sistemáticamente empleados con sentidos distorsionados y hasta opuestos a sus significados originales.

La importancia atribuida en la actualidad a la autonomía, entendida como descentralización administrativa y financiera en la gestión de la educación, en todos los niveles de la federación, se fundamenta en una tentativa de reestructuración del sistema de enseñanza que influya en sus objetivos, funciones, atribuciones y competencias, de modo de tornarlo más accesible y menos oneroso. La incorporación de mecanismos participativos de control busca atribuir una mayor legitimidad a las políticas originadas al margen de los principales actores involucrados. Esa parece ser, aún, la tendencia dominante en la gestión educativa. Del mismo modo, los términos cogestión y autogestión son empleados en forma indiscriminada para definir diferentes modelos de organización y gestión del trabajo y la producción.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS LEYES DE EDUCACIÓN

Presentamos a continuación una sistematización de los principales documentos normativos promulgados durante el período estudiado (1996 a 2006), indicando: su naturaleza, la fecha de su promulgación, una breve descripción de sus principales contenidos y las referencias que estos contienen a la participación de la sociedad civil en la conformación y regulación de las prácticas educativas.

	Documento	Naturaleza	Fecha	Descripción
01	Enmienda Constitucional N° 14	Enmienda Constitucional	12/09/1996	Enmienda Constitucional que viabiliza la institución del FUNDEF.
02	Ley N° 9.394	Ley Federal	20/12/1996	Establece las Directrices y Bases de la Educación Nacional.
03	Ley N° 9.424	Ley Federal	24/12/1996	Ley que instituye el FUNDEF.
04	Decreto N° 2.264	Decreto	27/06/1997	Decreto que reglamenta el FUNDEF.
05	Resolución de la Cámara de Educación Básica N° 3	Resolución	26/06/1998	Instituye las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Media.
06	Resolución de la Cámara de Educación Básica N° 2	Resolución	19/04/1999	Instituye las Directrices Curriculares Nacionales para la Formación de Docentes de Educación Infantil y de los años iniciales de la Enseñanza Básica, a través de la modalidad Normal, perteneciente al nivel medio.
07	Ley N° 10.172	Ley Federal	9/01/2001	Aprueba el Plan Nacional de Educación, que establece como prioridades: la disminución de las desigualdades sociales y regionales; la universalización de una formación escolar mínima compatible con las necesidades de la sociedad democrática moderna; la elevación global del nivel de escolaridad de la población; y la mejora general de la calidad de la enseñanza basada en una nueva pedagogía del éxito escolar. El Plan está basado en los principios básicos de la Constitución Federal y de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional.

	Documento	Naturaleza	Fecha	Descripción
08	Ley N° 10.219	Ley Federal	11/04/2001	Ley que crea y reglamenta el "Bolsa Escuela", programa nacional de concesión de una renta mínima vinculada a la educación.
09	Anteproyecto de Ley de Reglamentación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB 2ª Versión)	Anteproyecto de Ley	2005	Dispone y reglamenta el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB).
10	Propuesta de Enmienda Constitucional N° 415	Propuesta de Enmienda Constitucional	2005	Establece prescripciones sobre el desarrollo y manutención de la Educación Básica.
11	Ley N° 11.274	Ley Federal	06/02/2006	Ley que altera la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional y establece la obligatoriedad de la educación básica en 9 (nueve) años.
12	Resolución CNE/CP N° 1	Resolución	15/05/2006	Instituye las Directrices Curriculares Nacionales para el Curso de Licenciatura en Pedagogía.

01 - Enmienda Constitucional N° 14:

Organiza la distribución de los fondos destinados a la Educación Básica, teniendo como objetivo principal su desarrollo y la valorización del magisterio, en la tentativa de erradicar el analfabetismo.

No aparece clara la participación de la sociedad civil en la implementación, la reglamentación y el control de estas disposiciones.

02 - Ley N° 9.394:

Establece las Directrices y Bases para la Educación Nacional y reglamenta la aplicación de los lineamientos y principios educativos.

Es la ley que rige la estructura de los sistemas de enseñanza, organizando sus niveles y modalidades en: educación básica, educación superior y educación especial. Instituye la universalización de la enseñanza en el país, garantizando la escolaridad a toda la población y organizando los recursos financieros destinados a la educación. Evidencia asimismo la valorización de los profesionales de la educación y contempla la descentralización de la gestión escolar, a través de la implementación de una perspectiva de gestión democrática.

La participación de la sociedad civil es contemplada en la Ley cuando esta pone de manifiesto el deber de los padres y/o responsables de: efectuar la matrícula escolar participar en la elaboración de la propuesta pedagógica de la escuela y asumir funciones en el ámbito de la gestión institucional. La Ley propone explícitamente una perspectiva de gestión democrática que incorpora la participación de los actores de la sociedad civil vinculados a la comunidad educativa. Asimismo, al definir las bases para la enseñanza religiosa en las escuelas, incluye la participación de estos actores en la definición de sus contenidos.

03 - Ley N° 9.424:

Esta ley dispone la creación de un Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental (FUNDEF). A partir de su implementación, un valor mínimo de la recaudación de los recursos financieros se destina a promover el desarrollo de la educación básica en todo el país. Tiene como principales objetivos: alcanzar la universalización de este nivel de enseñanza y promover la valorización del magisterio, con remuneración digna y capacitación permanente.

La sociedad civil es responsable por el control de estos fondos, a través de la creación de un consejo integrado por profesores padres y alumnos.

04 - Decreto N° 2.264:

Este Decreto reglamenta la Ley 9.424, de creación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Básica y de Valorización del Magisterio, estableciendo cómo y cuándo se realizarán las trans-

ferencias de recursos a los gobiernos estatales. Establece además el cálculo de distribución de valores, teniendo en cuenta el número de alumnos matriculados por región.

La participación de la sociedad civil es contemplada en la creación de un Consejo de Acompañamiento y Control Social, compuesto por diversos órganos del gobierno y representantes de la sociedad civil, para acompañar y controlar los movimientos financieros del Fondo.

05 - Resolución de la Cámara de Educación Básica N° 3:

Esta Resolución instituye las Directrices Curriculares para la Enseñanza Media, definiendo sus fundamentos y contenidos básicos.

La participación de la sociedad civil aparece cuando se hace referencia a la creación de mecanismos para el involucramiento de la comunidad en la organización institucional.

06 - Resolución de la Cámara de Educación Básica N° 2:

Esta resolución establece las directrices para la formación de docentes de educación infantil y de los años iniciales de la educación básica en escuelas normales pertenecientes al nivel medio de enseñanza. Estas modalidades deberán ofrecer conocimientos que permitan desarrollar las competencias necesarias para el ejercicio de la docencia. La resolución instituye también la organización curricular y la carga horaria básica de los cursos de formación de profesores.

07 - Ley N° 10.172:

La ley aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE), cuya vigencia se extiende a los diez años siguientes a su promulgación, buscando las adecuaciones necesarias a las escuelas, profesionales y la educación en general, para elevar el nivel de escolaridad de la población, garantizando la escolaridad mínima desde los 7 a los 14 años. Busca, de este modo, erradicar el analfabetismo, persiguiendo también una mejora en la calidad de la enseñanza, la valorización de los profesionales de la educación y la implementación de la gestión democrática en las escuelas.

La participación de la sociedad civil aparece a través del control y evaluación de la implementación del Plan. Por otra parte, esta se evidenció durante el proceso de construcción del Plan Nacional de Educación a través de una propuesta elaborada en los I y II CONED.

08 - Ley Nº 10.219:

La presente ley implementa el Programa “Bolsa Escuela”: a través de una renta mensual ofrecida a las familias registradas se busca mantener a los niños y adolescentes entre 6 y 15 años de edad regularmente matriculados y frecuentando la escuela. Persigue así disminuir las tasas de evasión o deserción escolar. El programa da muestras de intentar combatir la pobreza.

La política implementada por esta Ley cuenta con la participación de la sociedad civil para el acompañamiento y control del programa, especialmente en relación con la asignación de los fondos.

09 - Anteproyecto de Ley FUNDEB:

Este Anteproyecto busca instituir un Fondo de Desarrollo y Manutención de la Educación Básica y de Valorización de los Trabajadores de la Educación (FUNDEB), destinando recursos financieros recaudados por la Unión, hasta el año 2019, para estados y municipios, con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza y la remuneración de los profesionales de la educación. La asignación de recursos financieros se realizará sobre la base de la matrícula escolar evidenciada por cada estado y/o municipio.

Cabe a la sociedad civil integrar los consejos de control y fiscalización de los recursos del FUNDEB, juntamente con miembros representantes del gobierno.

10 - Propuesta de Enmienda Constitucional Nº 415:

Esta propuesta tiene por objetivo implementar un adicional de financiamiento a través de la creación del FUNDEB (Fundo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación), de modo que parte de los re-

cursos recaudados por los estados y municipios, hasta el año 2019, sean obligatoriamente destinados al desarrollo y manutención de la educación básica.

11 - Ley N° 11.274:

La ley amplía la Educación Básica de 8 a 9 años, de modo que los alumnos serán matriculados a partir de los 6 años en la escuela, con el objetivo de dar más tiempo para el desarrollo de los aprendizajes de los contenidos mínimos establecidos.

12 - Resolución CNE/CP N° 1:

Esta resolución instituye directrices para los curso de Pedagogía, definiendo el campo de actuación de estos profesionales, así como las competencias que deben desarrollarse durante la graduación. Establece también la organización curricular, al determinar la carga horaria mínima para la formación y el tiempo mínimo destinado a la parte práctica y a las disciplinas que desarrollen determinados aspectos de la formación del/la pedagogo/a.

El siguiente cuadro contiene algunas informaciones relevantes sobre los principales documentos elaborados por organizaciones de la sociedad civil con propuestas para la reglamentación de políticas educativas.

Título	Fecha	Descripción
Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad de la Educación (MEC; CRUB; CONSED; UNDIME; CEEs; CNTE)	19/10/1994	El Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad de la Educación implica la concreción de los términos del Compromiso Nacional de Educación para Todos (firmado el 14 de mayo de 1993) y del acuerdo establecido durante la Conferencia Nacional de Educación para Todos (el día 2 de septiembre de 1994). Indica los postulados que deben comprender las políticas y las acciones de las diferentes Instancias y segmentos a fin de que en el ámbito de sus responsabilidades constitucionales, se construyan de forma integrada y colectiva las condiciones necesarias para la adecuada formación del profesor y para el competente ejercicio del magisterio.

Título	Fecha	Descripción
Propuesta de Directrices Curriculares Nacionales para los Cursos de Formación de los Profesionales de la Educación	6/08/1998	Las posiciones defendidas en esta propuesta forman parte de los debates nacionales sobre la formación de educadores, desarrollados en el movimiento representativo de esta categoría profesional desde 1983, que articula la producción científica en el área y las vivencias profesionales de los educadores y educadoras brasileros.
Propuesta de Directrices Curriculares para los cursos de Pedagogía (FORUNDIR)	12/2003	Minuta de Propuesta decurrente de estudios y debates desarrollados por el Foro de Directores de Facultades/Centros de Educación de las Universidades Públicas Brasileras (FORUMDIR), aprobada en el XVII Encuentro Nacional realizado en Porto Alegre en diciembre de 2003.
Resultados de la Encuesta de Opinión sobre Control Social	10 y 11/2003	La encuesta buscó conocer cómo se da la participación de los ciudadanos y ciudadanas brasileros en las instancias y mecanismos de elaboración, acompañamiento y evaluación de políticas públicas, particularmente en el área educativa. Asimismo, buscó indagar en qué medida la población siente que tiene poder; en qué medida conoce y participa de espacios de influencia y definición política; qué la motiva a participar y a no participar. Por último, procuró identificar cuál es la concepción de educación compartida por la población: si de derecho, servicio o buena acción.
Diario Mural CNTE - julio de 2005	07/2005	PEC del FUNDEB frustra expectativas.
Diario Mural CNTE - mayo de 2006	05/2006	PEC del FUNDEB pasa en la CCJ del Senado, pero se enmarca en la pauta del Plenario.
Estudio ANFOPE sobre la minuta de Resolución sobre cursos de Pedagogía: cuadro comparativo		Cuadro comparativo conteniendo: minuta de Resolución 2004; Resolución CNE 2005; propuesta ANFOPE/ANPED/CEDES; propuesta FORUNDIR.

SEGUNDA PARTE

REFORMA DEL ESTADO Y POLÍTICAS EDUCATIVAS: LAS RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Durante los últimas dos décadas, hemos asistido a la profundización de un conjunto de procesos derivados de las transformaciones del capitalismo que, apareciendo como consecuencias esperadas o inesperadas, interpelan el conjunto de nuestras sociedades. Las nuevas configuraciones en el mundo del trabajo, el desmonte de las políticas sociales de carácter universal, el aumento sin precedentes de la pobreza y la desigualdad social, la erosión de las identidades colectivas y de clase constituyen algunas de las marcas más evidentes del agotamiento de un modelo fundado en la injusticia y la desigualdad.

El Estado brasilero, históricamente vinculado a los intereses de sectores privados representados por las elites dominantes, se ha caracterizado, principalmente en las últimas dos décadas, por la adhesión a un modelo económico basado en políticas de ajuste estructural, orientadas por los organismos internacionales de crédito, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial de Comercio (OMC). La influencia de estas políticas se ha extendido a casi todos los sectores de la esfera estatal, trayendo como consecuencia el traspaso, en nombre de la reducción del gasto fiscal, de las políticas públicas al ámbito de la iniciativa privada, transformando los beneficios garantizados por el antiguo Estado Nación en

meros servicios a ser ofrecidos a la sociedad por agentes y grupos particulares.

En las últimas dos décadas, las transformaciones producidas en los países periféricos como consecuencia de la crisis del capitalismo en su versión neoliberal abarcan un conjunto de procesos que repercuten directamente en la conformación de nuestras sociedades. La internacionalización del mercado financiero, la reducción del trabajo industrial, el crecimiento desordenado del sector de servicios, la sustitución del paradigma fordista por formas de producción basadas en la aplicación de nuevas tecnologías y la especialización flexible, las privatizaciones y el fin del Estado de Bienestar y la intensificación de la división internacional del trabajo definen economías cada vez más dependientes y estancadas.

En este contexto, las reacciones frente al avance del programa político neoliberal no tardaron en aparecer. Acciones de protesta, contraposición e intervención comenzaron a encarnarse en diversos sectores de la izquierda organizados en partidos políticos, sindicatos, movimientos y organizaciones de la sociedad civil así como en administraciones gubernamentales progresistas emergentes en algunos municipios del país. Se trataba de la construcción de una oposición articulada frente a la imposición de los principios de un modelo elitista y excluyente sustentado en una reestructuración del Estado brasilero que, incluyendo reformas en los sistemas administrativo, provisional y educativo, suponía un fuerte retraimiento de la acción estatal en la garantía de condiciones de vida dignas para el conjunto de la sociedad.

En este proceso, sectores vinculados al campo educativo, representados por sindicatos de profesores, entidades académico-científicas, organizaciones estudiantiles y movimientos populares, comenzaron a manifestar su adhesión a una reacción articulada de determinados sectores de la sociedad civil disconformes con el crecimiento privatista de un proyecto supeditado a los intereses de los sectores hegemónicos al frente del gobierno, cuya adhesión al “nuevo orden internacional” era evidente.

LA MOVILIZACIÓN DE LOS SECTORES EDUCATIVOS

La participación de la sociedad civil en las discusiones sobre cuestiones educativas se remonta, en Brasil, a la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, las temáticas abordadas, el carácter de esta participación y su incidencia en las políticas educativas han cobrado diversas características y grados de intensidad a lo largo del tiempo. Ya en 1873, una iniciativa del gobierno imperial de D. Pedro II promovía la realización de un evento con la participación de educadores de la capital (en ese entonces Río de Janeiro). Más adelante, una vez anclada la tradición federalista luego de la proclamación de la República, comenzaron a desarrollarse una serie de conferencias estatales donde los profesores intercambiaban ideas sobre temas educativos. A partir de 1924, la Asociación Brasileña de Educación (ABE) fue la encargada de organizar conferencias y congresos de educación en diversas ciudades del país. Algunos de estos encuentros se sucedieron, incluso, durante el régimen militar: Brasilia, 1965; Porto Alegre, 1966; Río de Janeiro y Salvador, 1967; San Pablo, 1969. Cabe destacar que durante el período de mayor represión del régimen dictatorial se interrumpió este tipo de eventos.

Sin embargo, fue a partir de la década de 1970 que las organizaciones de la sociedad civil brasileña comenzaron a reclamar una mayor participación en el campo político educativo nacional. Nos permitimos identificar, a partir de entonces, tres grandes períodos en los cuales estas acciones adquirieron características y configuraciones particulares.

A fines de la década de 1970 e inicios de 1980, acompañando el proceso de “apertura política”, la sociedad civil brasileña inició una reestructuración de sus formas de representación a través de la creación y revitalización de un gran número de organizaciones y entidades. La democratización del Estado brasileño exigía la presencia activa de sindicatos, partidos políticos y asociaciones, entre otras formas de organización social. Durante dicho período, se crearon un gran número de entidades vinculadas al campo educativo: la Asociación Nacional de Investigación y Posgrado en Educación

(ANPED), en 1978; el Centro de Estudios de Educación y Sociedad (CEDES), también en 1978; la Asociación Nacional de Educación (ANDE), en 1979. Junto a otras organizaciones, estas entidades comenzaron a desarrollar un conjunto de actividades dando origen al Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC) e iniciando, de este modo, un ciclo de Conferencias de Educación. En ese período tuvieron origen, asimismo, una gran cantidad de organizaciones y confederaciones sindicales, también abocadas a las discusiones sobre el futuro de las políticas educativas en el país. Tal es el caso del Sindicato Nacional de Docentes de las Instituciones Federales de Educación Superior (ANDES-SN), en 1978 y de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Como veremos más adelante, estas organizaciones integrarían, unos años después, el Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública.

Durante este período, resultó evidente la centralidad del papel de los sindicatos en la articulación y promoción de las acciones de lucha y movilización en pos de la defensa del derecho a la educación. Los procesos de movilización social por la educación crecían gracias al impulso de las principales organizaciones magisteriales del país.

Entre los años 1980 y 1991, la reanudación de las Conferencias Brasileñas de Educación (CBE) introdujo nuevamente las discusiones en torno a la problemática educacional, en el contexto de una creciente crisis del sistema educativo.⁴ Con altos índices de participación, organizaciones y actores de la sociedad civil se reunieron en sucesivas oportunidades para discutir sobre el rumbo de las políticas educativas, las perspectivas de la educación en el contexto de democratización de la sociedad, la reforma de la Constituyente y la construcción de una Ley de Directrices y Bases de la Educación

4 I Conferencia Brasileira de Educação “Política Educativa”, San Pablo, 1980; II Conferencia Brasileira de Educação “Educação: perspectivas en la democratización de la sociedad”, Belo Horizonte, 1982; III Conferencia Brasileira de Educação “De las críticas a las propuestas de acción”, Niterói, 1984; IV Conferencia Brasileira de Educação “Educação y Constituyente”, Goiânia, 1986; V Conferencia Brasileira de Educação “Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional: compromiso de los educadores”, Brasília, 1989; VI Conferencia Brasileira de Educação, San Pablo, 1991.

Nacional. Durante esta década, comenzó a tener lugar un proceso de institucionalización de las acciones en defensa de la educación pública. Otros sujetos se incorporaron, de este modo, a las luchas por el derecho a la educación, proclamando una participación que excediera los marcos reglamentados y los límites impuestos por las instancias previstas por el Estado. Nociones como las de democracia, autonomía y participación comenzaron a formar parte de las discusiones desarrolladas en el campo político educativo. La Constitución de 1988 que, como vimos, supuso una ampliación del derecho a la educación, constituye, en cierto modo, un corolario de estos procesos de lucha.

A partir de 1990, en el marco de un profundo proceso de reforma y achicamiento del Estado, la movilización social por la educación adquirió un nuevo sentido: se trataría a partir de entonces de hacer valer lo que estaba escrito en la ley. En 1995, durante el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, Brasil evidenciaba los más altos índices de atraso educativo y social. El aumento del analfabetismo, la evasión y la repitencia escolar acompañaban a una sociedad cada vez más azotada por la miseria, el hambre, el trabajo infantil, la violencia urbana y la exclusión social. Los educadores, junto al resto de los actores de la sociedad civil, afrontaron la tarea de comprender y analizar cómo se había instalado esta situación y se organizaron para construir un frente de intervención política para la inclusión social. El Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, cuya actuación y desarrollo describiremos más adelante, asumió la articulación de la resistencia a un orden económico, político y social excluyente, cuyas consecuencias afectaban a la población de más bajos recursos.

Hoy, el principal desafío de las organizaciones y grupos de la sociedad civil que actúan en el campo político educativo en pos de la defensa del derecho a la educación parece residir en la necesidad de una apropiación significativa de los espacios e instancias existentes y en una búsqueda de interlocutores estratégicos que permitan la concreción de sus demandas y la viabilización de sus propuestas.

ACTORES Y LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

A lo largo de la última década, diversos actores de la sociedad civil vinculados al campo educativo han protagonizado acciones de movilización e intervención que, con mayor o menor grado de incidencia, procuraron interpelar a la agenda político gubernamental. Describiremos a continuación algunos de estos procesos.

LA LUCHA POR LA AFIRMACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La perpetuación de las desigualdades se ha afirmado, históricamente, como uno de los rasgos más distintivos de la sociedad brasilera. La amplia extensión del régimen y sus impactos en la configuración del Estado brasilero, junto a la ausencia de políticas de reducción de las desigualdades luego de la abolición de la esclavitud,⁵ dejaron como saldo un conjunto de estigmas sociales que retratan la absoluta vigencia del racismo. La injusta distribución de las riquezas y la disparidad en las oportunidades de acceso a servicios básicos, tales como salud y educación, contribuyen a perpetuar las desigualdades existentes entre las diversas etnias que componen la sociedad. Los afrodescendientes, que representan aproximadamente el 45% de la población brasilera, se encuentran en una situación profundamente desventajosa en relación con los blancos, considerando todos los indicadores sociales relevantes (condiciones de acceso y participación en el mercado de trabajo; renta; niveles y condiciones de escolaridad; acceso al saneamiento básico y servicios de salud; mortalidad infantil; etcétera).

5 El 13 de mayo de 1888 la Ley Áurea, firmada por la Princesa Isabel, determinó la abolición de la esclavitud en Brasil, luego de tres siglos y medio de vigencia del régimen. Los primeros pasos en esta dirección habían sido dados en 1850, con la extinción del tráfico negrero y, veinte años más tarde, con la declaración de la Ley del Vientre Libre (del 28 de septiembre de 1871), que consideraba libres a los hijos de esclavos que nacieran a partir de la promulgación de esa ley.

Según datos del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP),⁶ la población de afrodescendientes posee casi dos años menos de estudio que la blanca. Mientras que los blancos concluyen, en promedio, 7,1% años de escolaridad, los negros y pardos completan 5,3%. Por otra parte, se observa claramente cómo la proporción de negros escolarizados cae a medida que aumenta el nivel de escolarización. En la enseñanza básica, los negros y pardos representan el 53,2% del total de alumnos y los blancos el 46,4%. Ya en la enseñanza media, la proporción de negros y pardos es de 43,9%. Finalmente, apenas el 23% de los estudiantes universitarios brasileños son negros o pardos. Cabe considerar que este porcentaje resulta muy inferior en el caso de algunas carreras tales como medicina, donde la cantidad de alumnos negros es inferior al 5%, y en los estudios de posgrado, donde el índice de participación de estos es del 17,6 por ciento.⁷

Desde 1967, Brasil es uno de los países signatarios de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, promovida por la Organización de las Naciones Unidas, comprometiéndose a adoptar políticas que garanticen la promoción de bienes y derechos indispensables para el pleno desarrollo de la ciudadanía de grupos tradicionalmente excluidos. Sin embargo, los compromisos asumidos no se llevaron a la práctica, tornándose en meras aspiraciones desprovistas de efectividad al no guardar sintonía con la realidad vivenciada por grandes sectores de la población del país. Las heridas sociales no han sido significativamente saneadas por los diferentes gobiernos que han conducido los rumbos del Brasil, consolidando un Estado cuya actitud frente a esta situación estuvo por largos años sumida en la inercia. Sólo recientemente el Estado brasileño ha reconocido la necesidad de institucionalizar políticas

6 INEP, *Cor e raça da Educação Superior Brasileira*, Brasilia, mayo de 2005.

7 Para obtener datos precisos sobre la disparidad de oportunidades de negros y blancos en el campo de la educación superior, consultar el *Mapa da Cor no Ensino Superior Brasileiro*, estudio realizado por el Programa “Políticas da Cor na Educação Brasileira” (Políticas de Color en la Educación Brasileña) del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, bajo la coordinación de José Luís Petrucelli: www.politicasdacor.net.

públicas de afirmación de derechos, en pos de la construcción de un país efectivamente más justo y democrático.

Sin embargo, la inercia no fue la actitud que adoptaron los actores sociales organizados quienes, a lo largo de los últimos años, han buscado insistentemente dar visibilidad a sus demandas y reivindicaciones, presionando a los gobiernos para que pongan en práctica políticas públicas que conduzcan a la reducción de las desigualdades. En este sentido, la lucha por el acceso a la enseñanza superior, protagonizada fundamentalmente por el Movimiento de Pre-Vestibulares Comunitarios (PVC), ha cobrado una importante relevancia durante los últimos años.

Fue recién a partir del año 2001, luego de la Conferencia de Durban,⁸ que el Estado brasilero comenzó a implementar políticas de afirmación de derechos y a tornar efectivos los compromisos asumidos hace más de cuatro décadas frente al orden internacional. Pero tal afirmación de derechos es el resultado de luchas históricas protagonizadas por el movimiento negro que logró que el Estado reconociese los efectos de la discriminación y que, en virtud de ello, pasase a actuar, aunque tímidamente, en busca de su superación.

Examinaremos a continuación, las acciones impulsadas por el Movimiento de Pre-Vestibulares Comunitarios en la lucha por la democratización de la educación superior.

Movimiento Social de Pre-Vestibulares Comunitarios

Un simple análisis cuantitativo de la matrícula de las instituciones universitarias brasileras da cuenta del carácter profundamente privativo y elitista de la educación superior en este país. De los brasileros que tienen entre 17 y 24 años de edad, sólo un 9% asisten a la universidad. Este porcentaje, que se encuentra entre los más bajos de América Latina, revela una fuerte restricción de las vacantes uni-

8 En la Conferencia Internacional Contra el Racismo, llevada a cabo en Durban, África del Sur, en año 2001, los Estados Miembros de la ONU se comprometieron a institucionalizar políticas afirmativas de promoción de los derechos de los grupos históricamente discriminados.

versitarias y una escasa inversión pública en el sector. Sin embargo, dicho carácter restrictivo se evidencia con más fuerza en las camadas menos favorecidas de la sociedad, donde los índices de matriculación caen abruptamente. La ausencia de políticas de promoción del acceso a la enseñanza superior para determinados sectores de la población, tradicionalmente excluidos de estos circuitos, contribuye a perpetuar dicha condición. En Brasil, la universidad siempre ha sido privilegio de unos pocos y se le ha negado a las grandes mayorías.

El sucesivo cuadro de injusticias que ha marcado la historia del acceso a la educación superior en Brasil dio origen al nacimiento del Movimiento de Pre-Vestibulares Comunitarios (PVC), un movimiento de educación popular, laico y apartidario, que actúa en este campo a través de la capacitación para la prueba vestibular (examen de ingreso a la universidad),⁹ de estudiantes económicamente desfavorecidos en general y negros en particular. A partir de esta tarea, busca constituirse como una corriente de defensa de la enseñanza pública, gratuita y de calidad en todos sus niveles y ámbitos y de lucha contra cualquier forma de racismo y exclusión.

En la década de 1980, grupos militantes de diversos movimientos sociales de los estados de Bahía y Río de Janeiro comenzaron a articular sus acciones proporcionando clases de apoyo escolar para que los estudiantes secundarios de comunidades carentes que aspiraban ingresar en la universidad tuvieran más posibilidades en la disputa por las vacantes. Desde entonces, los cursos “pre-vestibulares” (de preparación para la prueba del vestibular) ofrecen apoyo en las áreas de conocimiento exigidas para el proceso de selección, desarrollando también actividades de formación política, estudios y reflexiones sobre la realidad educativa y social del país. Sus princi-

9 En Brasil, el acceso a la universidad está condicionado por la aprobación de un examen tradicionalmente denominado “vestibular”. Los alumnos pobres tienen derecho a la exención del valor cobrado para rendir ese examen. Sin embargo, las universidades, de modo general, alegando restricciones presupuestarias, tienden a negar los pedidos de exención elevados por estudiantes de escasos recursos. Es así que una significativa proporción de candidatos pobres es excluida de la disputa sin siquiera llegar a realizar el examen.

pales áreas de trabajo están abocadas a la defensa de la universalización del derecho a la educación, en todos los niveles, la defensa del carácter público de las universidades estatales, la lucha por el aumento de cupos en las universidades del Estado, en todos los cursos y turnos, de modo que estas puedan absorber, por lo menos, el 50% de las matrículas del sector, la defensa de las políticas de acción afirmativa (cuotas y políticas diferenciadas de acceso y políticas de permanencia para estudiantes de clases populares y de grupos sociales discriminados), la lucha por poner fin a las tasas de inscripción para el vestibular en las universidades estatales, la lucha por currículos que incluyan estudios sobre la diversidad socio-cultural, las relaciones raciales y los derechos humanos, etcétera.

La pésima calidad de la educación básica y media en los barrios de las periferias de las grandes ciudades y otras regiones pobres del país y el bajo índice de afrodescendientes en las universidades motivaron la intensificación de las acciones de este movimiento que hace casi veinte años viene impulsando un conjunto de luchas para la institucionalización de políticas públicas que promuevan el acceso de los pobres y negros a la educación superior. Las acciones del PVC han cobrado una especial relevancia en la conducción de iniciativas por parte de algunas universidades públicas, y del propio Ministerio de Educación, tendientes a la implementación de políticas que tornen a las universidades más democráticas.

En la década de 1990, el movimiento comenzó a cobrar fuerza y organicidad a partir del surgimiento del Pre-Vestibular para Negros y Carentes (PVNC) en Río de Janeiro y del grupo Stive Biko en Bahía. Desde entonces, profesores y coordinadores trabajan en forma voluntaria para proporcionar herramientas que permitan a los alumnos superar las deficiencias heredadas de su educación básica y media. La formación política en pro de las causas defendidas por el Movimiento se desarrolla a través de clases sobre cultura y ciudadanía, con el objeto de incentivar a los alumnos y sus comunidades a presionar a los gobiernos para la generación de políticas que garanticen a los jóvenes de las periferias el derecho a la educación superior.

Con el tiempo, las discusiones políticas en el seno de estos grupos se intensificaron y los núcleos se tornaron verdaderos semilleros de militancia, promoviendo además el acercamiento de figuras líderes que se sumaban a los ideales del proyecto. Así, en casi todos los estados del país, los PVCs comenzaron a reivindicar transformaciones estructurales en las formas de acceso a las universidades, tornándose en protagonistas de las grandes reformas educativas que el país comenzaba a implementar.

Como señalamos, una de las primeras luchas de este Movimiento se remonta a los esfuerzos para garantizar a los estudiantes pobres el derecho a la exención de la tasa de inscripción al vestibular. Porque, si bien las universidades públicas están, por ley, obligadas a eximir del pago de dicha tasa a todos los candidatos que no pueden abonarla, las exenciones se asignan en función de los recursos destinados en cada institución a la realización del examen; y en la mayor parte de las universidades, la insuficiencia de recursos resulta en la negación del derecho a participar del proceso de selección a muchos candidatos pobres.

Frente a esta situación, los Pre-Vestibulares Comunitarios iniciaron numerosas acciones de protesta con el objetivo de garantizar judicialmente el derecho de los estudiantes a realizar el concurso de forma gratuita. La inercia por parte de las rectorías, reticentes a solucionar el problema, llevó a los alumnos a elevar reclamos en la justicia. La multiplicación de acciones judiciales, propuestas en forma individual y colectiva, y el conjunto de movilizaciones y protestas llevaron a algunas universidades a destinar más recursos para que estos estudiantes pudieran realizar el examen vestibular.

Otra acción, circunscripta al campo de la educación superior privada, que merece ser destacada por su impacto institucional es la siguiente: el Fondo de Financiamiento del Estudiante de Enseñanza Superior (FIES), sustentado por el gobierno federal, financia los estudios de aquellos alumnos que no pueden costear el precio de las cuotas de las universidades privadas; entre otras exigencias, el candidato debe presentar un fiador o garante que posea una renta comprobada tres veces mayor al valor de la cuota del curso requerido. Resulta evidente que los estudiantes más pobres, cuyas familias y

allegados son también pobres, no tienen acceso a una renta que les permita competir por ese crédito. De este modo, en la práctica, el fondo se asignó a estudiantes de clase media, también con dificultades para costear sus estudios. Pero si, por un lado, el FIES fomentó la graduación de muchos jóvenes pertenecientes a los sectores medios de la población, también trajo aparejado un proceso de discriminación indirecta que intensificó los efectos excluyentes en relación con los estudiantes más pobres.

Frente a esta situación, integrantes del movimiento de Pre-Vestibulares EDUCAFRO, con representación en el Ministerio Público Federal, presentaron una acción judicial exigiendo una impetración de acción civil pública contra el FIES. Los manifestantes argumentaban que la exigencia de un garante para la asignación del subsidio en el caso de los estudiantes pobres se tornaba inconstitucional. La acción, propuesta por el Ministerio Público, condujo a la suspensión de la exigencia del mencionado requisito a los estudiantes pobres que quisieran aplicar al financiamiento. Este acontecimiento tuvo una importante repercusión nacional y obligó al Ministerio de Educación a rever el sistema de asistencia financiera, dando origen al Programa Diversidad en la Universidad¹⁰ y, posteriormente, al Programa Universidad para Todos (PRUNI).¹¹

Las políticas de “cotas” en la lucha por la democratización del acceso a la educación superior

La implementación de las llamadas políticas de “cotas” (programas de reserva de vacantes para estudiantes provenientes de deter-

10 El Programa Diversidad en la Universidad fue creado por el Ministerio de Educación en el año 2002, con el objetivo de fortalecer los pre-vestibulares comunitarios a través de la implementación de “estrategias para la promoción del acceso a la enseñanza superior de personas pertenecientes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente de los afro-brasileros y de los indígenas brasileros” (Ley 10.558, Artículo 1).

11 El PRUNI, instituido en el año 2004 a partir de la Medida Provisoria 213, regula la actuación de las instituciones privadas de educación superior en el ámbito de la provisión de servicios de asistencia social a la comunidad, al disponer la obligación de otorgar becas de estudio para pobres, negros e indígenas.

minados sectores de la población) constituye una de las principales conquistas de los movimientos de lucha por la democratización del acceso a la educación superior y contra la discriminación racial y social en Brasil. Las políticas de afirmación de derechos¹² representan una histórica reivindicación del Movimiento Negro, que pasó a cobrar especial importancia a partir del año 2000, cuando, luego de fuertes presiones ejercidas por las organizaciones y grupos más representativos del sector, junto a comunidades académicas de las principales universidades públicas del país, la Asamblea Legislativa del Estado de Río de Janeiro aprobó la reserva de vacantes para estudiantes oriundos de escuelas públicas en las universidades estatales.¹³

La implementación del sistema de cotas en el Estado de Río de Janeiro se esgrimió como un paradigma para otros estados de la federación, que al poco tiempo comenzaron a impulsar este tipo de estrategias. En menos de cuatro años, más de quince universidades habían adoptado políticas de reserva de vacantes para flexibilizar y democratizar sus sistemas de acceso y, muchas otras, comenzaban a experimentar iniciativas tendientes a introducir este tipo de políticas. Cabe aclarar que la decisión sobre la adopción de sistemas de cotas implicó, en cada experiencia, procesos políticos y ámbitos diferenciados. En la mayoría de los casos, la decisión fue producto de debates en las comunidades académicas y de posteriores deliberaciones en los consejos de las propias universidades. En otros casos, la decisión fue adoptada por asambleas legislativas que contaron con la aprobación de los gobiernos estatales. En tres estados (Río de Janeiro, Bahía y Mato Grosso del Sur), el poder público dispuso la reserva de vacantes en las universidades públicas estatales.

12 Políticas que buscan promover el pleno desarrollo de la ciudadanía en grupos tradicionalmente excluidos del acceso a bienes, servicios y derechos indispensables tales como educación, salud o una participación digna en el mercado de trabajo.

13 La Ley estadual 3.542/2000 dictaminó la reserva del 50% de las vacantes de las universidades estatales para alumnos oriundos de la red pública. Un año más tarde, la Ley 3.708/2001 dispuso la reserva de 40% de las vacantes para estudiantes negros. Ambas leyes fueron posteriormente revocadas por la Ley 4.151/2003, que reservó el 20% de las vacantes para estudiantes oriundos de la red pública, el 20% para estudiantes negros y el 5% para estudiantes indígenas y personas con necesidades especiales.

El debate se trasladó entonces al Congreso Nacional, donde, desde 1999, varios proyectos de ley propusieron, de las más variadas formas, la reserva de vacantes en las universidades públicas para determinados grupos de la población.¹⁴ Sin embargo, la falta de madurez legislativa, las trabas burocráticas y, fundamentalmente, las controversias generadas por el profundo debate creado en torno a las políticas de acción afirmativa destinadas a grupos de población específicos, sometieron tales iniciativas a una interminable circulación entre comisiones y cámaras que impidieron que se votaran.¹⁵

A pesar de los intensos debates, la implementación de los sistemas de cotas continuó avanzando hasta alcanzar hoy veinticuatro de las principales universidades públicas del país¹⁶ y cerca de veinte facultades, institutos y centros de educación superior. Este avance

14 Existen diversos tipos de recortes sociales en la implementación de las políticas de reserva de vacantes: el recorte racial; el recorte basado en los niveles de renta; el recorte según la naturaleza del sistema de enseñanza de origen (público o privado); recortes que apuntan a otras situaciones de desventaja tales como el origen regional o la pertenencia a determinados grupos indígenas.

15 Merecen destacarse dos proyectos legislativos federales de reserva de vacantes universitarias: el proyecto de ley 73/99, redactado por la diputada Nice Lobão, y el proyecto 3.627/2004, creado por el Gobierno Federal, luego de algunos encuentros con la Asociación Nacional de Docentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES), la Unión Nacional de Estudiantes (UNE) y un grupo de movimientos sociales. Fue a partir de la integración de ambos proyectos que se estableció la propuesta básica de la institución política de las cotas en la enseñanza superior. La propuesta del Poder Ejecutivo fue integrada al proyecto 73/99. Por medio de este proyecto, se pretende reservar el 50% de las vacantes de las universidades federales para estudiantes egresados de las escuelas públicas, y, de este total, será reservado para negros e indígenas un porcentaje proporcional a la composición demográfica de estos grupos en cada Estado.

16 Las siguientes universidades prevén en sus sistemas de ingreso la reserva de vacantes para determinados grupos de población: Universidad de Brasilia (UNB); Universidad de Campinas (UNICAMP); Universidad de Pernambuco (UPE); Universidad del Estado de Amazonas (UEA); Universidad del Estado de Mato Grosso (UNEMAT); Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ); Universidad del Estado de Río Grande del Norte (UERN); Universidad Estadual de Goiás (UEG); Universidad Estadual de Londrina (UEL); Universidad Estadual de Maringá (UEM); Universidad Estadual de Montes Claros (UNIMONTES); Universidad Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidad Estadual del Maranhão (UEMA); Universidad Estadual del Mato Grosso del Sur (UEMS); Universidad Estadual del Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Universidad Estadual del Oeste del Paraná (UNIOESTE); Universidad Estadual de Río Grande del Sur (UERGS); Universidad Federal de Bahía (UFBA); Universidad Federal de Alagoas (UFAL); Universidad Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidad Federal de San

impulsó la aceleración de los procesos legislativos en curso a nivel nacional. El Proyecto de Ley 73/99, ya aprobado en la Comisión de Constitución y Justicia y actualmente en trámite en la Cámara de Diputados, prevé la reserva de vacantes para alumnos oriundos de escuelas públicas y establece como requisito una representatividad racial y étnica equivalente a la existente en la región donde se sitúa la universidad.

Si bien, como vemos, no existe aún un marco jurídico único que regule la implementación de la reserva de vacantes universitarias para los grupos más desfavorecidos, debemos reconocer que la multiplicación de experiencias de este tipo que ha tenido lugar durante los últimos años ha contribuido a una fuerte intensificación del debate sobre el carácter restrictivo del sistema de acceso a la universidad y sobre las desigualdades educativas de la población brasilera. Aunque configurando un escenario de iniciativas aisladas y dispersas, la expansión de los sistemas de cotas constituye una clara conquista de los movimientos de lucha contra la discriminación racial y étnica en el país.

LA PARTICIPACIÓN DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL EN EL PROCESO DE REFORMA UNIVERSITARIA

El movimiento estudiantil brasilero está representado por un conjunto de entidades civiles, de carácter público, entre las cuales se encuentran: la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), la Unión Brasileira de Estudiantes Secundarios (UBES), los Centros Académicos (CAs), los Gremios Estudiantiles, las Ejecutivas de Curso, los Directorios Centrales de Estudiantes (DCEs) y organizaciones continentales tales como la Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE).¹⁷

Pablo (UNIFESP); Universidad Federal de Pará (UFPA); Universidad Federal de Paraná (UFPR); Universidad Tiradentes (UNIT).

¹⁷ En agosto de 1966, en el marco del IV Congreso Latinoamericano de Estudiantes (CLAE), veintitrés organizaciones estudiantiles nacionales de la región decidieron crear una Organización Continental Latinoamericana y Caribeña de Estudiantes (OCLAE), con sede en

En diversas oportunidades, el movimiento estudiantil apareció como impulsor de un conjunto de manifestaciones, debates y reivindicaciones por la ampliación de los recursos destinados a la educación y la mejora de la enseñanza pública. A través de diversas estrategias y formas, los estudiantes han venido resistiendo a la implantación de las políticas neoliberales y sus principales corolarios: el vaciamiento, la precarización y la privatización de la educación pública.

La UNE es la máxima entidad de representación de los estudiantes universitarios brasileños. A lo largo de sus casi 70 años de existencia, ha encarnado la lucha por la construcción de una universidad pública, gratuita, democrática, de calidad y acorde con un proyecto de desarrollo para el país, adquiriendo una participación activa en la formulación de las políticas educativas. Sea actuando como interlocutor de las instancias gubernamentales a través de la participación en comisiones y consejos para la formulación de programas o políticas específicas o por medio de acciones de protesta y movilización por la reivindicación de un conjunto de posicionamientos y demandas explícitas, la UNE ha logrado incorporar en la agenda pública nacional algunas de sus banderas históricas de lucha.

Sin embargo, el campo de actuación de la entidad estudiantil no se ha reducido a la problemática educativa. Tradicionalmente, la UNE ha participado activamente de los principales acontecimientos de la vida política del país, incitando a los jóvenes a pronunciarse en los debates nacionales en torno a las políticas públicas. En un contexto de intensa precarización de la enseñanza pública y de un inminente avance de las iniciativas del sector privado, la actuación del movimiento estudiantil adquirió particular relevancia durante la década de 1990, cuando millares de estudiantes salieron a las calles para apoyar el “impeachment” del presidente Collor de Melo.

La discusión sobre la reforma de la educación superior, actualmente en curso, constituye un claro ejemplo de la incidencia de las

acciones del movimiento estudiantil en la formulación de las políticas educativas. Cuando el Ministerio de Educación inició los debates en torno a la reforma de la enseñanza superior, la UNE se configuró como uno de los principales actores de la sociedad civil que se pronunciaron favorablemente y se propusieron para contribuir activamente en el incipiente proceso.

Las discusiones sobre la reforma universitaria se iniciaron en el año 2004, cuando el gobierno Lula publicó un documento de propuestas elaborado por un grupo de trabajo interministerial. El Anteproyecto de Reforma Universitaria, establecía las directrices para una Ley Orgánica de Enseñanza Superior. Durante su proceso de elaboración, en el Ministerio de Educación se realizaron varias audiencias en las que estuvo presente la UNE, junto a otros movimientos del campo de la educación, presentando sus propuestas y reivindicaciones.

La reforma de la educación superior ha conformado uno de los ejes centrales de la política educativa del gobierno Lula. Además de la Ley Orgánica, la propuesta engloba un conjunto de disposiciones tales como la Ley de Innovación Tecnológica, el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), el Decreto que regula las Fundaciones de Derecho Privado en la Enseñanza Superior y la Ley de Convenios Público-Privados (PPPs).

Durante el año 2004, en el marco de intensas discusiones sobre la reforma de la enseñanza superior, los estudiantes representados en la UNE articularon un conjunto de debates con el objeto de formular una propuesta a ser presentada ante las instancias gubernamentales. La “Caravana UNE por Brasil” recorrió el país promoviendo encuentros de debate y producción, en los cuales se recogieron los puntos centrales que luego compondrían la propuesta aprobada en el 53° Congreso Nacional de Estudiantes Generales (CONEG). Dicha propuesta incluyó las siguientes reivindicaciones: expansión de las ofertas de cupos públicos en los cursos nocturnos; creación de un

plan nacional de asistencia estudiantil;¹⁸ una nueva ley de mensualidades para la enseñanza privada; elecciones directas de rector, con paridad en los consejos universitarios; reserva del 50% de las vacantes para estudiantes provenientes de escuelas públicas, con cupos específicos para afrodescendientes e indígenas; sub-vinculación del 75% de los recursos para las universidades federales; y anulación de la exención fiscal de instituciones con fines lucrativos. El 11 de agosto de 2004, fecha en que se celebra el Día del Estudiante, miles de jóvenes se concentraron en Brasilia y allí entregaron la propuesta a las autoridades del Ministerio de Educación.

En diciembre del 2004, el MEC hizo pública la primera versión del Anteproyecto de Reforma Universitaria, al cual la UNE respondió de forma favorable advirtiendo, sin embargo, que dos de los aspectos reivindicados por el movimiento estudiantil no habían sido incluidos en la propuesta. Un Plan Nacional de Asistencia Estudiantil y una nueva ley de mensualidades que garantice el fin de los aumentos abusivos en el sector privado continuaban siendo peticiones de los estudiantes.

La heterogeneidad en la composición del movimiento estudiantil provocó que algunos segmentos contrarios a la reforma universitaria formularan duras críticas a la postura defendida por la dirección de la UNE. La fragmentación interna por los desacuerdos con respecto al posicionamiento frente a la propuesta del gobierno generó un conjunto de contradicciones dentro del movimiento que debilitaron su capacidad de movilización y presión política.

A lo largo del proceso de deliberación que se siguió a la presentación del proyecto, la UNE participó de diversos debates impulsados por el Ministerio de Educación para discutir los ejes de la reforma. El

18 En 1997 la pauta había sufrido importantes ataques por parte del gobierno FHC, el cual suprimió del presupuesto de la Unión los fondos asignados a tales programas. La medida generó una fuerte reacción por parte de los estudiantes que llevaron a cabo una huelga nacional de estudiantes en el año 2001. En 2002, la partida destinada a esos planes fue incluida en la Ley de Directrices Presupuestarias; y en 2003, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados aprobó la medida, dando origen a la enmienda de Asistencia Estudiantil al mismo tiempo que se la incluyó en la enmienda de la ANDIFES.

Anteproyecto fue sufriendo diversas modificaciones plasmadas en tres sucesivas versiones. En abril del 2005, la UNE realizó una masiva paralización en defensa de la reforma denominada “Día Nacional de Paralización y Lucha”, donde miles de estudiantes se pronunciaron a favor del avance en el proceso de construcción de una nueva Ley Universitaria.

En mayo del 2005, el Ministerio de Educación divulgó la segunda versión del Anteproyecto de Reforma Universitaria que, según la UNE, se aproximaba un poco más a los intereses de los estudiantes, al estipular que las instituciones federales deberían destinar el 5% de sus recursos para programas de asistencia estudiantil (apoyo para transporte, vivienda, alimentación, inclusión digital y salud) al obligar a las universidades públicas a disponibilizar un tercio de la oferta de cupos en el período nocturno, al aumentar a 120 días el plazo mínimo para la divulgación de los reajustes en las mensualidades de las universidades privadas, y al viabilizar la creación de convenios y formación de consorcios entre los estados y municipios y el Gobierno Federal para la expansión de las inversiones realizadas en las universidades públicas estatales y municipales.

En junio del 2005, en el marco del 49º CONEG de la UNE, las discusiones sobre la reforma universitaria llevaron a la elaboración de una propuesta para la tercera versión del Anteproyecto. En esta oportunidad, los estudiantes también repudiaron los actos de corrupción y la desestabilización del Estado, exigieron cambios radicales en la política económica y una reforma política y democrática.

Debido a la ausencia de medidas de regulación de las universidades privadas en la segunda versión del Anteproyecto, la UNE, junto a la OAB, la SBPC y la CONTEE, impulsó la formación de un Frente Nacional por la Regulación de la Enseñanza Privada, con el objetivo de presionar al gobierno a que adoptara medidas que encuadraran a las instituciones privadas de educación superior en criterios que garanticen la calidad de la enseñanza y la gestión democrática dentro de las universidades, además de presionarlo para que ampliara el debate con los diversos sectores de la sociedad.

En noviembre del 2005, la UNE presentó ante el Congreso Nacional el Proyecto de Ley (PL) 6489/06, que propone la implementación de medidas de control y fiscalización de los aumentos de las matrículas en los establecimientos privados de enseñanza pre-escolar, básica, media y superior. Entre otros puntos, la propuesta prevé el condicionamiento de los reajustes de las matrículas a la aprobación por parte de padres y alumnos y la protección ante el incumplimiento, impidiendo su destitución. La principal reivindicación de los estudiantes era que el valor de la mensualidad fuera anunciado 120 días antes del cierre de la matrícula (actualmente el plazo es de 40 días), para impedir que las instituciones implementen aumentos durante los períodos de receso escolar obstaculizando así cualquier intento por parte de los alumnos de iniciar un proceso de negociación o resistencia jurídica.

En la tercera versión del Anteproyecto se incorporó la petición estudiantil de aumentar del 5% al 9% los fondos destinados por las instituciones federales al rubro asistencia estudiantil. En marzo del 2006, en el 54º CONEG,¹⁹ la UNE se pronunció nuevamente a favor del Anteproyecto de Reforma Universitaria, exigiendo la inclusión de las reivindicaciones aún ausentes y enfatizando la necesidad de regulación de las universidades privadas.

La campaña “Nuestra educación no está a la venta”, iniciada en el 11º Consejo Nacional de Entidades de Base (CONEB),²⁰ realizado en 2006, denunció fuertemente la explotación comercial de las instituciones privadas de educación superior y la expansión de la inserción de capitales extranjeros en el sector. Actualmente, el 70% de las matrículas universitarias brasileñas corresponden al sector privado. Para los estudiantes, la ausencia de regulación del crecimiento de la oferta privada representa una amenaza tendiente a la desnacionalización de la educación superior, uno de los principales instrumentos en la conformación de la identidad nacional. Por otra

19 Para consultar las resoluciones del 54 CONEG, véase documento “Outra educação é possível! Educação não é mercadoria! Por uma reforma que fortaleça a Universidad pública e regulamente o ensino privado”, UNE, SP, 2005.

20 Véanse las resoluciones del 11 CONEB de la UNE.

parte, las inversiones de las grandes corporaciones internacionales fomentan, a partir de la compra de establecimientos de enseñanza privada, la inclusión de la educación en los Acuerdos de Comercio y Servicios de la Organización Mundial de Comercio, uno de los aspectos más rechazados por el movimiento estudiantil. A pesar de las fuertes críticas al silencio del gobierno frente a estas cuestiones, la UNE continuó apoyando el Anteproyecto, destacando que este implicaba una conquista, luego de décadas de lucha por la defensa de la universidad pública y contra la mercantilización de la educación.

Luego de dos años de intensos debates, mientras la propuesta de reforma de la educación superior continuaba paralizada en la Casa Civil, el movimiento estudiantil inició un importante proceso de movilización para exigir la reanudación de las discusiones y el tratamiento del Anteproyecto en la Cámara de Diputados. La UNE, junto a la Unión Brasileira de Estudiantes Secundarios (UBES) y la CONTEE, continuó defendiendo la reforma y presentó una serie de enmiendas a la propuesta del Poder Ejecutivo que preveían: un aumento del porcentaje de los recursos destinados a la asistencia estudiantil (artículo 47° del Proyecto de Ley) del 9% al 14%; la construcción de mecanismos de control y fiscalización de los reajustes de las mensualidades de las instituciones privadas de educación superior; la garantía de participación partidaria en la elección para el mandato de rector y vicerector de las universidades federales.

Finalmente, en julio del 2006, el Proyecto de Reforma fue elevado al Congreso Nacional y el movimiento estudiantil reclamó el carácter de urgencia constitucional. El Proyecto de Ley 7.200/06 incorpora algunas de las banderas históricas defendidas por los estudiantes, tales como la reglamentación de las universidades privadas especialmente en cuanto a las mensualidades, la ampliación de las vacantes públicas, la garantía de mayores recursos del presupuesto educativo federal para la enseñanza superior pública y la asistencia estudiantil. Sin embargo, el proyecto incluyó también varios elementos contrapuestos a las reivindicaciones del movimiento: determinó, por ejemplo, que las universidades debían elevar una lista triple con los nombres para rector y vicerector a ser electos directamente por la comunidad universitaria, de acuerdo con el estatuto de cada una, en

lugar de establecer elecciones paritarias; en el artículo 54º, quedó establecido un monto del 9% para la asistencia estudiantil; permanecieron ausentes del proyecto de Ley la nueva redacción del artículo que prevé para las universidades una reserva del 7 al 5% de los recursos constitucionalmente destinados a la educación (este porcentaje fue establecido como una meta a 10 años y que los recursos se destinen conforme a criterios de desempeño de las instituciones en la investigación y la enseñanza); tampoco se incluyó la definición de mecanismos de control y fiscalización en los reajustes de las mensualidades de las instituciones de educación superior privadas; además, el proyecto, enviado al Congreso sin carácter de urgencia, no menciona la reserva de vacantes para estudiantes provenientes de escuelas de enseñanza media de la red pública (la versión anterior preveía el 50% de las vacantes).

A pesar del reconocimiento de los avances que implica el Proyecto de Reforma Universitaria actualmente en fase de deliberación en las Cámaras Parlamentares, algunos sectores del movimiento estudiantil consideran que no se presionó al gobierno lo suficiente como para garantizar su aprobación. Los sectores opositores cuestionan el apoyo a la reforma y las negociaciones con el gobierno, dado que varios aspectos tradicionalmente rechazados por el movimiento estudiantil fueron aceptados. Por lo tanto, como hemos visto, el proceso de lucha y movilización de la organización estudiantil ha implicado una serie de concesiones que han llevado a fuertes contradicciones dentro del movimiento.

MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES RURALES SIN TIERRA

Fundado oficialmente en 1984 por grupos de familias campesinas movilizadas por la ocupación de tierras en la región centro-sur de Brasil, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) constituye hoy una de las principales organizaciones rurales de América Latina. Durante las décadas de 1980 y 1990, el movimiento adquirió una fuerte expansión territorial, ocupando tierras en 23 de

los 27 estados federales del país. En un proceso de lucha por el acceso a la tierra a través de la conquista de asentamientos rurales, se conformaron millares de asentamientos, cooperativas y asociaciones de campesinos, dedicados al trabajo agropecuario que, originando un proceso de resocialización, contribuyeron considerablemente al desarrollo económico de la región.

La lucha por una Reforma Agraria que contemple el asentamiento de familias campesinas a través de la redistribución de tierras y de la asignación de créditos agrarios persigue además la conquista de todos los derechos sociales que componen una ciudadanía universal. En este sentido, las líneas de actuación del MST se articulan en diversos campos que abarcan tanto la producción, las políticas agrarias y la infraestructura social, como la cultura, la salud y la educación.

La propuesta educativa del MST

Las acciones educativas del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra son prácticas de educación pública destinadas a niños, adolescentes y jóvenes, hijos e hijas de trabajadores rurales que habitan en las áreas de asentamientos y campamentos conquistadas por el movimiento de la Reforma Agraria. Se trata de una propuesta que articula la formación para el trabajo en el medio rural y la formación militante, constituyendo uno de los pilares centrales en la construcción del Movimiento.

Un recorrido por la trayectoria y la evolución de las prácticas educativas del MST y los modos en que es pensada la formación de las nuevas generaciones permite acompañar la construcción de su identidad histórica.

En 1987, el Movimiento creó un sector específico para promover la lucha por la defensa del derecho a la educación de los Sin Tierra. En los 23 estados donde existen asentamientos rurales, esta vertiente es impulsada por personas que participan de la organización de los asentamientos y campamentos y por equipos de educación y colectivos regionales y estatales.

Organizados en un Colectivo Nacional de Educación, representantes de los núcleos estatales se reúnen para debatir en torno a las

necesidades educativas locales y colectivas de los diversos asentamientos y definir las principales líneas de acción en esta área. El Colectivo está estructurado en Frentes de Trabajo, que desarrollan actividades destinadas a las diversas camadas de la población: el Frente de Educación Infantil (Ciranda Infantil), que envuelve tanto actividades educativas con niños de hasta 6 años de edad, como un conjunto de actividades con madres que involucran discusiones acerca del cuidado de los hijos y la problemática nutricional; el Frente de Primer Grado, que tiene como objetivo organizar y viabilizar la implantación de escuelas dentro de los asentamientos y campamentos rurales que practiquen una pedagogía sustentada en los principios de la filosofía de la tierra y acorde con las necesidades de los hijos e hijas de los trabajadores del campo; el Frente de Educación de Jóvenes y Adultos, cuyo propósito es eliminar el analfabetismo en los asentamientos rurales del movimiento; y, el Frente de Formación de Formadores, que acompaña las actividades de educación media y superior.

Hacia fines de la década de 1980, se promovieron una serie de seminarios y encuentros regionales y nacionales de educadores y educadoras de la Reforma Agraria que buscaron paliar la ausencia de políticas educativas estatales para el campo. Estos encuentros destacaron la necesidad de poner en práctica programas de desarrollo agrario en los cuales la educación ocupase un lugar primordial. La intensificación de los debates dentro del movimiento de renovación pedagógica en el campo se cristalizó en la I Conferencia Nacional Por una Educación Básica en el Campo, realizada en Brasilia en el año 1998. Diversas organizaciones rurales y movimientos sociales, entidades gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales (tales como la Conferencia Nacional de Obispos de Brasil, la Universidad de Brasilia, la UNESCO y la UNICEF) protagonizaron intensos debates en torno a la educación del campo y asumieron el compromiso de “[...] sensibilizar y movilizar a la sociedad y los órganos gubernamentales hacia la formulación de políticas públicas que garanticen el derecho a la educa-

ción para la población del campo, comprendida como estrategia de inclusión social para el desarrollo sustentado.”

El encuentro dio origen a la creación de la Articulación por una Educación Básica del Campo, cuyo principal objetivo es delinear una propuesta de educación adecuada a las necesidades e intereses de las poblaciones rurales. Junto al MST, participan de este espacio la CNBB, la UnB, la UNICEF y la UNESCO.

El camino hacia la construcción de escuelas

La lucha por asegurar el derecho a la educación de los niños y jóvenes que habitan los asentamientos y campamentos del MST llevó a un conjunto de padres y profesores a emprender el desafío de construir escuelas capaces de brindar respuestas adecuadas al tipo de vida desarrollado en las tierras conquistadas: escuelas orgánicas a los procesos de desarrollo rural que comenzaron a estructurarse en las organizaciones campesinas diseminadas a lo largo del territorio brasileiro; escuelas orgánicas a los principios filosóficos y políticos del movimiento, que promuevan el respeto por la tierra y la producción, el trabajo cooperativo, y la lucha por la transformación social.

A medida que los campamentos y asentamientos fueron creciendo y constituyéndose como escenarios marcados por un clima de permanente lucha y movilización, casi en forma espontánea, grupos de madres comenzaron a reunirse para orientar los juegos y actividades cotidianas de sus hijos y para intentar explicar el sentido de la lucha de la cual forzosamente participaban. Con el tiempo, estas actividades comenzaron a cobrar sistematicidad y a estructurarse, en algunos campamentos, bajo la coordinación de profesores que formaban parte del movimiento. La necesidad de alfabetizar a los niños Sin Tierra motivó a un grupo de padres y profesores del campamento “Nueva Ronda Alta rumbo a la Tierra Prometida”, establecido en el Estado de Río Grande del Sur, a emprender la creación de una escuela estadual con cursos de 1era a 4ta serie. Luego de innumerables reuniones, audiencias y peticiones elevadas ante la administración estatal, en el año 1982 se autorizó la construcción de la primera

escuela en un campamento rural. Las actividades comenzaron ese mismo año, pero la situación de la institución fue completamente legalizada posteriormente, en octubre de 1984, cuando las autoridades gubernamentales concedieron el reconocimiento estatal.

Inspiradas en las ideas, concepciones y prácticas de Paulo Freire y en los movimientos de educación popular, las profesoras impulsoras de esta experiencia, junto a padres y otros moradores de la comunidad, comenzaron a delinear una pedagogía diferente, sustentada en la realidad del campamento, que valorizaba la memoria y la lucha de las familias asentadas, inculcando el amor por la tierra y el trabajo.

Con el paso del tiempo, diversos campamentos, ya nucleados en el MST, fueron asimismo enfrentando la lucha por la creación de escuelas públicas, fundadas en sus principios y necesidades, reconocidas por las entidades educativas oficiales. Estos procesos despertaron resistencias en algunos líderes que temían que la instalación de escuelas en los campamentos desviara los esfuerzos del objetivo real de la lucha y dificultase la participación activa de las familias en el Movimiento. En realidad, esta resistencia a la creación de escuelas estaba ligada a una desvalorización de la escuela tradicional que, en verdad, en muchos sentidos no tiene en cuenta las necesidades del Movimiento. Sin embargo, la gran cantidad de niños en edad escolar que habitan los campamentos y la necesidad de articular prácticas y actividades que explicasen el porqué de las condiciones de vida, hacían imperiosa la creación de espacios destinados a las prácticas educativas.

La creación de escuelas orgánicas implicó, desde sus inicios, arduos procesos de negociación con las diversas instancias gubernamentales. Las gestiones usualmente comienzan a través de contactos con las autoridades municipales, para elevar luego la negociación al nivel estadual. Comisiones de padres, profesores y líderes comunitarios reclaman la asignación de fondos para la construcción de escuelas y los recursos necesarios para garantizar su funcionamiento, exigiendo al Estado el cumplimiento de su responsabilidad legal de garantizar el derecho a la educación de los niños y niñas Sin Tierra, privados ya de otros derechos elementales tales como la salud y la vivienda.

A la lucha por la creación de las escuelas sigue la lucha, en algunos casos interminable pero aún vigente, por la dirección política y pedagógica del proceso educativo desarrollado en los establecimientos. El problema del nombramiento de los profesores generó, en numerosas oportunidades, una serie de movimientos adversos dentro de las escuelas, cuando el gobierno federal designaba profesores externos, que ejercían sus funciones sin estar comprometidos con los principios y metas de la lucha por la tierra. Estas situaciones provocaron numerosos levantamientos y manifestaciones por parte de los padres y alumnos. En este sentido, la contratación gubernamental de profesores establecidos en campamentos aparece como un elemento central para garantizar el funcionamiento efectivo de esta propuesta pedagógica alternativa si bien los contratos son por tiempo determinado. Los profesores Sin Tierra suelen tener una titulación deficiente, lo que dificulta su acceso a concursos y cargos públicos. Por ello, el movimiento enfrenta en este momento la necesidad de titular profesores de los propios asentamientos para facilitar la negociación de las contrataciones con el Estado.

La lucha por la escuela se repite actualmente, y con la misma intensidad, en cada nuevo establecimiento del MST. Sin embargo, la situación de las escuelas a las que asisten los niños y niñas Sin Tierra en los diversos campamentos y asentamientos es muy diversa y varía en cada municipio según el estado de articulación entre el Movimiento y el gobierno local.

Una pedagogía diferente para una sociedad diferente

Las diversas experiencias alternativas de educación de niños, jóvenes y adultos contribuyeron al desarrollo de una visión propia de la educación del campo y a la creación de una Pedagogía del Movimiento basada en los principios constitutivos de la experiencia de movilización y lucha por la conquista de la tierra.

Este proceso fue acompañado por una profunda reflexión acerca de los sentidos y principios de la educación y por la evidente necesidad de crear una pedagogía diferente. Las discusiones en torno a la cuestión educativa realizadas por el movimiento condicen con

una concepción amplia acerca de la lucha por la tierra, que abarca la conquista de una ciudadanía por parte de los trabajadores rurales Sin Tierra. En este sentido, la propuesta educativa acompaña la trayectoria del movimiento y forma parte de la dinámica evolutiva de la lucha por la tierra.

Los principios educativos del Movimiento se sustentan en la participación activa de los sujetos en las acciones de lucha por la tierra. La participación en la organización social constituye la base de la educación.

En 1988 profesores y padres se organizaron para dar continuidad y potenciar, en forma articulada las discusiones originadas en los procesos de creación de escuelas que estaban teniendo lugar en los diversos asentamientos del movimiento, dando origen al Sector de Educación del MST. Los Equipos de Educación, compuestos por profesores y padres organizados por región y por estado, constituyen un nexo fundamental en los procesos de negociación con el Estado, adquiriendo un significativo poder de influencia en los ámbitos regionales y estatales.

Estas nuevas instancias de reflexión acerca de la educación dentro del movimiento encararon el desafío de repensar las formas tradicionales del quehacer educativo y de generar nuevas prácticas pedagógicas que preparen a los niños y jóvenes para la vida en el medio de los asentamientos rurales.

La fundación de una pedagogía diferente se encuentra en el origen del proceso de construcción de experiencias educativas del MST. Se trata de una pedagogía esencialmente práctica, que provea los elementos necesarios para orientar el trabajo y la organización del tipo de vida propio de los asentamientos, una pedagogía como instrumento al servicio de las cooperativas de producción agrícola y del avance de la lucha protagonizada por el Movimiento. La relación entre la escuela y la producción y el vínculo entre educación y trabajo colectivo constituyen la base de esta propuesta pedagógica alternativa.

La preparación para la vida comunitaria condice, en la experiencia educativa del MST, con prácticas comunitarias de organización

escolar. Las decisiones sobre los contenidos de la enseñanza se toman colectivamente en grupos de padres, profesores y alumnos de las comunidades; y los profesores y directivos escolares, en tanto representantes de un colectivo, someterán sus prácticas y decisiones a los propósitos del grupo. Los contenidos expresan la realidad cotidiana de los asentamientos, y, a través de la recuperación de la historia y la memoria colectiva del Movimiento, incluyen los valores políticos y sociales que sustentan sus prácticas.

La construcción de una pedagogía diferente supone una diferente concepción de la educación y estrategias también diferentes. La cuestión de los métodos de enseñanza ha sido, y continúa siendo, motivo de discusión de los Equipos de Educación del Movimiento. Aquellas experiencias que habían comenzado de forma improvisada en los campamentos y asentamientos, donde la naturalidad del acto de aprender se amalgamaba con la vida cotidiana de sus principales protagonistas, comenzaron a ser, poco a poco, perfeccionadas y profundizadas. Se desarrollan, así, metodologías y prácticas pedagógicas fundadas en la libertad y la igualdad, donde profesores y alumnos son compañeros de una misma lucha, dando lugar a un proceso colectivo de construcción de conocimientos. En la mayor parte de los asentamientos, estructurados en torno a la organización colectiva, los niños se reúnen en asambleas para discutir los problemas cotidianos y distribuir las tareas. Muchas veces, los Equipos de Trabajo de la organización se reproducen en las escuelas, yuxtaponiendo las prácticas comunitarias a la experiencia educativa.

Oponiéndose a las prácticas escolares tradicionales, la propuesta del MST supone la crítica radical a un modelo pedagógico basado en la asimetría, la competencia y el mérito. En este sentido, implica un cambio educativo y la construcción de una enseñanza alternativa, una enseñanza al servicio de la comprensión y de la transformación de la realidad, que vincule la teoría y la práctica en un proceso de preparación para el trabajo y para el ejercicio de una ciudadanía plena.

La construcción práctica de una educación diferente supone necesariamente la capacitación técnica y política de los profesores. Y es a través de la reflexión acerca de la complejidad de los problemas

suscitados en el quehacer cotidiano de las escuelas que los profesores, organizados en Equipos de Educación, encaran su formación, estableciendo contacto con materiales científicos y teóricos que les permitan comprender mejor y hallar posibles soluciones a los problemas. Los Equipos establecen numerosos contactos con universidades y otras instituciones educativas para promover el intercambio de experiencias y la reflexión teórica de problemáticas específicas. La formación política se lleva a cabo a través de la organización de los docentes como sector específico y de su participación en las discusiones y decisiones que hacen a la organización general del asentamiento.

La necesidad de titulación de profesores Sin Tierra ha llevado a profundizar las discusiones sobre la cuestión de la formación docente. Por esta razón, el movimiento encaró la lucha por conquistar en los cursos de magisterio estatales espacios que permitan, por un lado, viabilizar una formación adecuada a los desafíos educativos propuestos y, por el otro, la obtención de un título oficial que permita negociar con el Estado la contratación de profesores pertenecientes al Movimiento. En 1990, se creó el primer curso de formación de profesores para los asentamientos del MST, cogestionado por alumnos, profesores, el Departamento de Educación Rural de la Fundación de Desarrollo, Educación e Investigación de la Región de Celeri, el Sector de Educación del MST y representantes de los órganos municipales de educación de las regiones involucradas. El curso atiende a 82 profesores de las regionales de Porto Alegre, Cruz Alta, Santa María, Bagé, Alto Uruguay, Braga, Redentora, Miraguaí, Santo Augusto, Chiapeta, Palmitinho y Marau. Los profesores y profesoras, a partir de la formación de una conciencia organizativa, se convierten en articuladores del Sector de Educación de sus asentamientos pasando a ser los principales agentes coordinadores del cambio educativo.

Una experiencia alternativa de educación estatal

La experiencia educativa del MST constituye un claro ejemplo de la existencia de espacios donde el lugar del Estado es ocupado por prácticas protagonizadas por actores organizados de la socie-

dad civil, es decir, de intersticios de realización efectiva del espacio público.

La novedad de esta propuesta de educación alternativa no radica sólo en el grado de originalidad de sus modalidades pedagógicas, sino, fundamentalmente, en una redimensión de la esencia del hecho educativo, en su valorización en la estructuración de las luchas populares. La novedad no radica en promulgar la democratización de las escuelas, sino en implementar prácticas efectivamente democráticas en la organización de los establecimientos educativos, donde padres y profesores trabajan colectivamente para garantizar una educación a miles de niños y niñas Sin Tierra. La novedad no radica en reconocer a las prácticas sociales como instancias formativas, sino en vincular a la escuela con el resto de las experiencias educativas vividas día a día por los alumnos.

La oficialización de la práctica educativa se da en un contexto de ilegalidad y conflicto social explícito, apareciendo como una vía de acceso al Estado y, por tanto, como una ampliación del poder de negociación de estos actores. Las escuelas se constituyen, en este proceso, en espacios de articulación del Movimiento con las instancias de gobierno local que, de forma más o menos efectiva, suponen la instalación de políticas y prácticas de educación alternativas, coincidentes con los objetivos e intereses de las comunidades del campo. La expansión y consolidación de estas instancias de participación de los Trabajadores Rurales Sin Tierra en la definición de las políticas públicas, en este caso educativas, contribuye al fortalecimiento y a la organización política del Movimiento.

A su vez, los objetivos, propósitos, modalidades y principios implementados en esta experiencia de educación alternativa rebasan los límites del propio Movimiento, constituyéndose en referencias para todas las corrientes que luchan por una transformación real y sustantiva de la educación.

LAS LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. ARTICULACIÓN DE ACCIONES Y ESTRATEGIAS

Como hemos visto, existen hoy un gran número de organizaciones de diversos tipos y provenientes de diferentes campos abocadas a la defensa de la educación pública y a la intervención en el campo político educativo. Dedicadas exclusivamente al ámbito educativo o no, movimientos sociales, foros, campañas, redes virtuales de comunicación alternativa, organizaciones estudiantiles, organizaciones de educación popular, institutos y centros de investigación desarrollan líneas de acción que promueven la defensa y construcción democrática de la educación pública. Ejerciendo un papel de vigilancia y seguimiento de las acciones estatales, grupos organizados de la sociedad civil, junto a organizaciones sindicales y administraciones gubernamentales, presionan para incluir sus intereses y demandas en la agenda del campo político educativo.

Aunque activas y, en algunos casos, con una importante representatividad y fuerza política, estas organizaciones enfrentan hoy el desafío de construir redes y espacios que, constituidos en forma transversal, promuevan dinámicas sinérgicas que amplíen sus campos de intervención. La conformación de espacios duraderos y responsables de un intercambio y articulación entre las experiencias de diversos actores está adquiriendo un papel cada vez más relevante en la construcción y definición de una agenda de luchas en pos de la defensa de la educación pública y de la democratización social.

Estas experiencias de movilización social por la defensa de la educación pública se dan a través de diversos canales y modalidades de acción. Encontramos así: formas alternativas de construcción educativa a partir de propuestas no estatales pero públicas de educación popular; modelos tradicionales de movilización “corpórea” (marchas, movilizaciones, etc.); modalidades diversas de capacitación, formación e investigación participante en pos de una mejora, conjuntamente con una defensa, de la calidad de la educación pública; iniciativas de vigilancia e intentos de incidir en las políticas públicas relacionadas con lo educativo, con intenciones de renovar la educación pública actualizándola según las legislaciones vigentes.

La mayor parte de las iniciativas de articulación entre los diversos actores de la sociedad civil que luchan por el derecho a la educación a través de la intervención en el campo político educativo adquieren el formato de foros, campañas y redes. Los foros constituyen formas de organización articuladas a partir de encuentros, que mantienen una cierta regularidad en el tiempo, en los cuales el eje central está puesto en promover la discusión y el debate en torno a una problemática amplia (en este caso, la defensa del derecho a la educación pública). Los principales acuerdos y conclusiones se expresan en manifiestos, cartas o declaraciones de carácter propositivo que buscan incidir en el rumbo de las políticas (en este caso, educativas). Las campañas, por su parte, constituyen iniciativas o acciones que persiguen la concreción de ciertos objetivos determinados. Estas acciones son, en general, promovidas conjuntamente por un grupo de organizaciones de diversas características y alcances. Cabe mencionar que algunas organizaciones adquieren el formato de redes virtuales. En este caso, se trata de actores (generalmente individuales, aunque algunos participan como personificaciones de un emprendimiento colectivo) que desarrollan un mismo tipo de actividad (o una actividad similar) y entran en contacto para promover la articulación y el intercambio de sus experiencias y opiniones. Encontramos diferentes tipos de redes virtuales: por un lado, existen numerosos núcleos de socialización de experiencias entre maestros que suelen limitarse al intercambio de cuestiones estrictamente pedagógicas. No obstante, entre los mensajes aparecen algunas declaraciones de defensa de la educación pública. Por otro lado, existen numerosas redes de intercambio virtual entre profesionales vinculados al campo educativo. Entre este tipo de grupos encontramos iniciativas muy diversas: algunas se dedican a brindar servicios de capacitación para mejorar la educación; otras tienen por objetivo promover la discusión y debate acerca de la crisis de la educación en los contextos de reforma neoliberal y sus consecuencias, así como también la propuesta de políticas educativas alternativas; algunas se proponen cumplir ambos objetivos. Observamos, también, que mientras que el intercambio entre actores individuales suele tener lugar a partir de la comunicación virtual, el intercambio entre actores colectivos se materializa, además, a través de encuentros y reuniones presenciales.

Cada vez con mayor intensidad, los procesos de segmentación y fragmentación de los servicios educativos incentivan el surgimiento de iniciativas locales y barriales para defender algunos de los más importantes derechos, entre ellos, la educación.

Estas articulaciones adquieren en muchas oportunidades un alcance supranacional (internacional, continental y regional) y se corporizan en diversos tipos de organizaciones que las llevan adelante. Aparentemente, la reconfiguración de la realidad regional a partir de la consolidación de acuerdos internacionales bajo la hegemonía norteamericana, los cuales han traído como consecuencia la expansión de una cada vez más marcada mercantilización de la educación a lo largo de los últimos años, también ha creado las condiciones para la progresiva internacionalización de las acciones de movilización social que exceden, cada vez más, los límites de la territorialidad nacional.

El acceso a los circuitos de comunicación virtual determina que un conjunto de organizaciones se vinculen más asiduamente, profundizando sus intercambios e impactos. De este modo, un grupo de redes electrónicas, o redes que emplean el intercambio virtual como forma de generar relaciones que también serán presenciales, centros de investigación y algunas ONG, aparecen compartiendo informaciones y aunando esfuerzos en la manifestación de sus demandas. Sin embargo, existe un amplio segmento de entidades que, debido a las brechas en las condiciones de acceso a este tipo de recursos, permanecen segregadas y aisladas en sus acciones.

La mayor parte de las organizaciones establecen, de hecho, numerosas relaciones entre sí, conformando circuitos de comunicación que las engloban, pero, muchas veces, no se encuentran efectivamente articuladas. Los centros de investigación y un grupo de ONG suelen ser los ámbitos focales de producción de información y de construcción de herramientas de difusión más completas y de mayor acceso a los recursos.

Los grupos de discusión y las redes virtuales en general están integrados por actores individuales, ligados mayormente a los ámbitos académicos. Los foros nacionales, por su parte, parecen cons-

truir una bisagra entre este conjunto de entidades, organizaciones y movimientos cuyas acciones se concentran fundamentalmente en el trabajo de base. g se movilizan por la educación en los ámbitos nacional, estadual, municipal y local. Se trata de asociaciones sin fines de lucro, cuyas formas de acción se caracterizan por una intervención orientada hacia la formación de los sectores populares, frecuentemente a través de herramientas de educación popular, intentando fomentar una ciudadanía activa que priorice la importancia de la educación como derecho. Habitualmente, las ONG ejercen una suerte de “vigilancia ciudadana” en relación con la educación, que se diferencia fuertemente de aquello comúnmente considerado movilización en el sentido clásico. Esta es, asimismo, la modalidad típica de acción de los foros nacionales de defensa de la educación pública.

Cabe destacar que, a lo largo de la década de 1990, grupos y sectores vinculados al gobierno crearon un gran número de Organizaciones No Gubernamentales para cubrir la transferencia de servicios sociales (vivienda, alimentación, saneamiento básico y educación) a la esfera no estatal. De este modo, un gran número de organizaciones privadas, muchas de ellas apoyadas por los gobiernos y organismos de financiamiento internacional comenzaron a impulsar programas de acciones focalizadas contra la pobreza, sustentados en los principios del asistencialismo y la caridad. El denominado “Tercer Sector” pasó a cumplir así un papel supletorio del Estado, asumiendo de forma insuficiente la prestación de servicios sociales.

El avance de las privatizaciones, las políticas de desfinanciamiento del sector educativo y el profundo deterioro de la escuela pública fueron acompañados por la creación de numerosas organizaciones orientadas a la prestación de servicios de alfabetización y apoyo escolar. Por su parte, un gran número de institutos y centros de investigación dedicados al análisis de las cuestiones educativas cumplieron un importante papel en la legitimación teórica de los procesos de reforma del sistema educativo. Un elemento a destacar, en cuanto a estas instituciones, es la desigual cantidad y cualidad de sus recursos y financiamientos: mientras que algunas se han insertado en las redes del financiamiento internacional o están sustenta-

das por importantes grupos económicos, muchas otras no poseen fuentes estables de financiamiento (o por lo menos no las explicitan públicamente).

La diversidad en los orígenes, los propósitos, las fuentes de financiamiento, las modalidades y formas de organización y los participantes que integran estas organizaciones compone un mapa sumamente heterogéneo que nos obliga a identificar, en cada caso, los lineamientos y definiciones políticas que las sustentan.

Reconocemos que existe, especialmente en estos espacios, una imposibilidad de realizar en forma cabal una división entre lo estatal y lo concerniente a la esfera de la sociedad civil, ya que ambas lógicas se encuentran, muchas veces, imbricadas: por un lado, existe un gran número de iniciativas que surgen en el ámbito de la sociedad civil y son parcialmente apoyadas por instancias estatales; por otra parte, existe un gran número de instituciones que, representando a grupos y actores de la sociedad civil, localizan sus acciones dentro de universidades e institutos de investigación financiados por fondos públicos, manteniendo un alto grado de autonomía relativa.

Sintetizaremos a continuación algunas de las principales experiencias de articulación de organizaciones y grupos que se movilizan en defensa de la escuela pública y el derecho a la educación durante el período abarcado en este estudio.

Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública

El Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública es una articulación de entidades, organizaciones y movimientos de la sociedad civil cuyo principal objetivo es defender la educación pública, gratuita, democrática y de calidad social para todos los ciudadanos y ciudadanas brasileros. Su origen se remonta a un contexto caracterizado por las crecientes expectativas generadas por el proceso de democratización en Brasil y donde las discusiones en el campo educativo reflejaban la búsqueda por ampliar y fortalecer el derecho a la educación. Con la intención de garantizar el fortalecimiento de la escuela pública en los textos de la nueva Constitución Federal, de las constituciones estatales y de las leyes orgánicas municipa-

les que se iban sancionando, un conjunto de sindicatos docentes, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones científicas y estudiantiles se propusieron, a partir de esta iniciativa, potenciar sus demandas a través de la articulación de sus estrategias y acciones.

Las principales organizaciones que integran el Foro son: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Sindicato Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES-SN), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Ação Educativa, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE) y União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).²¹

Sus principales objetivos se concentran en: formular, acompañar y analizar críticamente las políticas educativas implementadas por los gobiernos; impulsar acciones en defensa de la educación pública en los ámbitos nacional, estadual y municipal, a partir de la articulación de estrategias políticas con foros regionales y locales que comparten estos principios, finalidades y objetivos; promover el intercambio de experiencias y acciones en defensa de la educación pública y gratuita con movimientos afines de otros países; desarrollar congresos, conferencias seminarios, encuentros de trabajo y otros eventos destinados a difundir conocimientos e informaciones para contribuir al debate sobre estas cuestiones.

Siempre interpelando al Estado y buscando imponer sus demandas y reivindicaciones en la agenda educativa nacional, el Foro ha ido adoptando, a lo largo de los años que se sucedieron a su creación, diferentes actitudes e iniciativas frente a las políticas educativas impulsadas por los gobiernos de turno. En 1986, en el marco del proceso constituyente, la creación del Foro dio impulso a intensas

21 Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (ANPED), Sindicato Nacional de los Docentes de Enseñanza Superior (ANDES-SN), Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación (CNTE), Acción Educativa, Movimento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), Unión Brasileira de los Estudiantes Secundarios (UBES), Unión Nacional de los Estudiantes (UNE) y Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (UNDIME).

movilizaciones en defensa de la educación pública y gratuita, como derecho de todos y deber del Estado. El conflicto público/privado que caracterizaba a aquel momento político se volcó en favor de la concesión de recursos públicos para la educación privada, lo que implicó una pérdida política del movimiento. Sin embargo, durante este período se conquistó, entre otras reivindicaciones, la aprobación del artículo 207° de la Constitución, que dispuso la “autonomía universitaria” y la “asociación entre enseñanza, investigación y extensión en las universidades brasileiras”.

Luego de su actuación en el proceso constituyente, el Foro comenzó a reivindicar la sanción de una nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), iniciando un arduo proceso de negociación, junto a parlamentarios y órganos gubernamentales vinculados al Ministerio de Educación, que se extendió entre 1988 y 1996.

El desafío radicaba en la elaboración de un proyecto de ley cuyos contenidos expresasen los principios de una educación pública, gratuita, laica, democrática y de calidad social, como derecho de todos y deber del Estado, reivindicando el compromiso de saldar la inmensa deuda social que había llevado al rezago educativo de los sectores más desfavorecidos de la población. El Foro promovió intensos debates en el ámbito del Congreso Nacional, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, participando de las discusiones de las diversas comisiones de educación. En este proceso, fue clave la contribución de algunos parlamentarios de izquierda, tales como el Prof. Florestan Fernandes, que defendió, intransigentemente, la consulta abierta y la toma colectiva de decisiones instaurando la denominada “conciliación abierta”. Fue, asimismo, uno de los responsables de la creación de la Comisión Suprapartidaria de Educación en la Cámara, formada por diferentes partidos.²²

Para la continuidad en la construcción democrática del proyecto a través de un proceso de conciliación donde se incorporaban a los

22 La comisión se conformó por representantes de los siguientes partidos políticos: Partido de los Trabajadores (PT); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Progresista Brasileiro (PPB); Partido del Movimento Democrático Nacional (PMDB); Partido Comunista de Brasil (PcdoB); Partido Trabalhador Brasileiro (PTB); Partido daçel Frente Liberal (PFL).

debates parlamentarios propuestas de los educadores y educadoras brasileros y deliberaciones de las entidades de la sociedad civil articuladas en el Foro, fue interrumpida por la presentación extraordinaria, por parte del senador Darcy Ribeiro, del proyecto de ley N° 73, luego Sustitutivo 30. Este proyecto, en articulación con el MEC, desatendió la propuesta colectiva presentada por las entidades de educación y por los parlamentarios que la apoyaban. En 1996, el mencionado proyecto fue aprobado por el Congreso y sancionado por el entonces Presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, como la Ley de Directrices y Bases (LDB) 9.394.²³ Sin embargo, a pesar de los golpes sufridos durante el proceso de tramitación de esta ley, la movilización de la sociedad civil por la defensa de la educación pública no cesó y las acciones del Foro continuaron multiplicándose durante los años posteriores.

La experiencia de intervención de actores de la sociedad civil organizados en los debates del Congreso Nacional constituyó, más allá de sus resultados concretos, un hito importante en el fortalecimiento de la lucha por la construcción de una sociedad más justa e igualitaria y de un proyecto donde la educación es entendida como una política social pública.

Congresos Nacionales de Educación (CONED)

Iniciada la década de 1990, la coyuntura política internacional llevó a las entidades del Foro a advertir la necesidad de ampliación del debate nacional acerca de las consecuencias del nuevo orden transnacional influenciado por los organismos internacionales y materializado, en el campo educativo, en un conjunto de leyes, enmiendas

23 De la propuesta inicialmente elaborada por el Foro, poco quedó. El proyecto de ley 1258/88, presentado a la Cámara de Diputados en nombre del Foro por el diputado federal Octavio Elízio (PMDB-MG) pasó por un primer relator, el diputado federal Jorge Hage (PDT-BA) y por la posterior revisión de la entonces diputada federal Angela Amin (PPB-SC). La propuesta original fue perdiendo su identidad y las concepciones que habían sustentado sus contenidos, basadas en la defensa de la educación pública, fueron, poco a poco, sustituidas por las formulaciones del MEC, guiado por los principios propuestos por el Banco Mundial.

constitucionales, decretos y medidas provisorias que tendían a la creciente fragmentación del Sistema de Educación Nacional.

Era el momento de consolidar una reacción frente a las políticas educativas que se estaban implementando y de fortalecer la organización del Foro Nacional que, a lo largo de la tramitación de la LDB, había sufrido una serie de conflictos y divisiones internas.

A partir de 1996, luego de la sanción de la Ley impulsada por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, las acciones del Foro estuvieron centradas en la discusión del Plan Nacional de Educación. Fue entonces que el Foro tomó la iniciativa de convocar al I Congreso Nacional de Educación (CONED), encargado de elaborar una propuesta para presentarla a las autoridades legislativas. El “Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira” fue aprobado en el II CONED. En el año 2003, se elaboró el documento Propuestas Urgentes para la Transformación de la Educación Brasileira y, en el 2004, el Foro se dedicó a la realización del 5to Congreso Nacional de Educación (V CONED), cuyos objetivos principales fueron: analizar la situación de la educación brasileira en todos los niveles y modalidades de enseñanza; organizar foros estatales en defensa de la escuela pública, movilizándolo a la sociedad civil para proponer y exigir acciones gubernamentales en defensa de la educación pública, gratuita, laica y democrática.

Hacia 1995, los espacios de discusión y movilización en el campo educativo estaban circunscriptos al debate interno en las diversas instancias organizadas en el ámbito de las entidades sindicales, académicas, científicas, estudiantiles y movimientos populares. Era necesario arriesgarse y construir, democráticamente, una nueva propuesta de educación para el país. En una coyuntura que se presentaba como adversa a la acción de las organizaciones sociales y sindicales defensoras de la educación pública, la realización de una nueva Conferencia Brasileira de Educación significaba retomar la agenda de lucha y recolocar en el plan de acción de estos movimientos la movilización contra un programa de gobierno que se afianzaba en el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1998-2002).

En este contexto, y pasados cuatro años de la realización de la última Conferencia Brasileira de Educación, se iniciaron las deliberaciones para la organización de la 7ª Conferencia Brasileira de Educación. Las Conferencias Brasileiras de Educación habían constituido espacios de cuestionamiento y de deliberación sobre la política educativa brasileira orientados a la construcción de una propuesta alternativa caracterizada por la democratización del acceso y permanencia de todos los ciudadanos y ciudadanas brasileiros en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo. En septiembre de 1995, representantes de ANDES-SN y ANDE, reunidos en la 19 Reunión de ANPED, en Caxambu, propusieron impulsar la realización de la 7ma Conferencia Brasileira de Educación, sin llegar a un acuerdo entre las organizaciones sindicales. Buscando ampliar y fortalecer su poder de intervención política, las entidades del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública decidieron encara este desafío. Entonces, se propusieron realizar el I Congreso Nacional de Educación, intentando retomar la participación de los actores y representantes de la sociedad brasileira en el campo político educativo, aunque incluyendo otros actores y otros objetivos en una coyuntura también diferente. Se trataba no sólo de aglutinar fuerzas políticas, sino también de rescatar el papel legítimo del Foro como formulador de políticas concretas alternativas a la propuesta del MEC comprometida con las concepciones privatistas del Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio.

A través de la elaboración de un Plan Nacional de Educación, el Foro Nacional intentó fortalecer su capacidad de intervención en los rumbos de la educación brasileira. Articulando sus acciones con otras formas de lucha desarrolladas por los sectores trabajadores, este movimiento perseguía el rescate de espacios de discusión sobre las cuestiones educativas.

Primer Congreso Nacional de Educación (I CONED), Belo Horizonte, Minas Gerais, julio - agosto de 1996

Bajo el lema “Educación, democracia y calidad social” y en homenaje al fallecido diputado federal y activo participante del FONED,

Prof. Florestan Fernandes, el evento, que reunió a más de seis mil personas, tuvo como propósitos principales organizar la intervención en los procesos de elaboración y tramitación de la LDB y sistematizar las directrices educativas para la elaboración del “Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira”.

La propuesta central del encuentro se estructuró sobre diversas temáticas que definieron el rumbo de las actividades y discusiones para la elaboración colectiva de las directrices. Un primer eje buscó comprender las relaciones del Estado brasileiro y la educación a partir de un análisis crítico de las políticas educativas implementadas a lo largo de la década de 1990, con el objeto de brindar elementos para la construcción de la calidad social de la educación. El eje *Sociedad civil y educación* abordó los problemas de la ciudadanía, el papel de los sujetos en la construcción de su propia historia, la actuación de los movimientos sociales y la intervención de estos actores en las políticas públicas en Brasil y América Latina. El eje *Trabajo y educación* abordó las discusiones en torno a la capacitación científica y técnica como modos de hacer que construyen y recrean espacios de vida y trabajo cada vez más determinados por los procesos de globalización y reestructuración productiva. Las discusiones sobre la educación básica se basaron en la reivindicación de una educación universal y de calidad para todos, contraponiendo dos modelos que determinan políticas y prácticas diferentes: “exclusión con calidad total” *versus* “inclusión con calidad social”. Otro eje de discusión afirmó el compromiso social con la educación superior, defendiendo una universidad articulada con los demás niveles del sistema educativo, donde se asocian las actividades de enseñanza, investigación y extensión.

El siguiente fragmento del *Manifiesto a la sociedad brasileira* marcó el inicio de la movilización desencadenada por las entidades del Foro entre los años 1996 y 2004, a través de la realización de los sucesivos Congresos Nacionales de Educación: “Las entidades de la sociedad civil y los educadores preocupados por la educación nacional llaman a la sociedad brasileira a intervenir en la política educativa, definiendo elementos para la elaboración de un Plan Nacional de Educación. Con ese objetivo, convocamos al I

Congreso Nacional de Educación a realizarse en Belo Horizonte (MG), entre el 31 de julio y el 3 de agosto de 1996, buscando hacer realidad el precepto constitucional de la educación como derecho de todos y deber del Estado” (Brasil, 1996).

De esta forma, el I CONED inauguró una experiencia inédita de elaboración de un Plan Nacional de Educación por parte de la sociedad civil organizada.

Segundo Congreso Nacional de Educación (II CONED), Belo Horizonte, Minas Gerais, noviembre de 1997

A partir de las directrices elaboradas durante el I CONED y movilizadas por la resistencia contra la promulgación de la Ley de Directrices y Bases (aprobada en diciembre de 1996), las entidades integrantes del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública promovieron, durante el inicio de 1997, un conjunto de actividades, a lo largo del territorio nacional, que precedieron y viabilizaron la realización del II CONED. La redacción del “Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira”, documento elaborado durante el encuentro, constituyó una propuesta alternativa de educación sustentada en la defensa de principios éticos orientados a la consolidación de la igualdad y la justicia social, que explicita concepciones acerca del mundo, del hombre, de la sociedad, de la democracia, la educación, la autonomía, la gestión, la evaluación y el currículo escolar radicalmente distintas a las sustentadas por los sectores hegemónicos para mantener una lógica perversa y excluyente, subordinada a los intereses del gran capital especulativo y que se expresaba en la política educativa defendida por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso y por las fuerzas políticas que lo apoyaban.

Advirtiendo la oposición entre estos dos proyectos antagónicos, los representantes de entidades sindicales y estudiantiles, asociaciones académicas y científicas, movimientos y organizaciones populares y demás actores protagonistas de esta experiencia enfrentaron la ardua tarea de establecer los consensos necesarios para la consolidación de una propuesta de sociedad donde no existan sectores de la población excluidos de los derechos sociales, y, particularmente,

del derecho a la educación. La sistematización de las contribuciones emergentes de los encuentros preliminares expresó una dinámica amplia, participativa y democrática de construcción colectiva de la propuesta, que incluyó seminarios temáticos nacionales, regionales y locales. La metodología de elaboración se basó en la participación de numerosos educadores como conferencistas, panelistas y coordinadores de reuniones plenarias temáticas cuyos debates fueron profundizados en una plenaria final. El encuentro se configuró, de este modo, como un espacio público de deliberaciones por consenso, síntesis necesaria para la elaboración de un Plan Nacional de Educación.

En esta oportunidad, bajo el lema “Educación, democracia y calidad social”, el encuentro rindió homenaje a Paulo Freire, pedagogo cuya contribución a la educación brasilera ha sido, sin duda, inestimable. Los ejes temáticos se articularon en función de la elaboración del documento. El problema de la organización de la educación nacional fue abordado a través de un primer conjunto de cuestiones: sistema nacional de educación, gestión democrática de la educación y financiamiento educativo. Luego, los debates se concentraron en los diversos niveles y modalidades de enseñanza: educación infantil, educación básica, educación de jóvenes y adultos, educación media y educación profesional, educación superior y formación de profesionales de la educación.

El encuentro culminó con la presentación del Plan Nacional de Educación, cuyo carácter y significados sobrepasaron el de un mero documento formal para transformarlo en un referente político de actuación.

Partiendo de un diagnóstico nacional de necesidades y limitaciones, y realizando una comparación con las realidades observadas en otros países, el PNE presenta un conjunto de propuestas para la organización de la educación en el país que incluye prescripciones acerca de la configuración del sistema educativo, la gestión democrática y el financiamiento. Analiza, asimismo, aspectos significativos de cada uno de los niveles y modalidades de enseñanza, estableciendo directrices y metas para la educación infantil, la educación básica, la educación media profesional, la educación superior y la educa-

ción de jóvenes y adultos, esta última con vistas a la erradicación del analfabetismo. Incluye, además, propuestas relativas a la formación de profesionales de la educación, tanto docentes como de áreas técnicas y administrativas.

Tercer Congreso Nacional de Educación (III CONED), Porto Alegre, Río Grande del Sur, diciembre de 1999

Con el objeto de actualizar y ampliar el “Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira”, más de 4.000 representantes de entidades, organizaciones y movimientos de la sociedad civil organizada se reunieron, en diciembre de 1996, en un nuevo Congreso Nacional de Educación. Las actividades retomaron y profundizaron los debates sobre los contenidos de la propuesta, buscando asimismo potenciar sus impactos a través de una mayor divulgación. En un contexto de ampliación y fortalecimiento de la lucha “por otro mundo posible”, a partir de la articulación de fuerzas en espacios nacionales e internacionales, tales como el Foro Social Mundial y el Foro Mundial de Educación, el III CONED, una vez más, encaró la disputa por la consolidación de un proyecto educativo alternativo. Con la incorporación de nuevos protagonistas en la conducción del proceso democrático de discusión de la propuesta, sustentada en los principios defendidos por el Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, el movimiento confrontó con las acciones impulsadas por el Ministerio de Educación, alineado con los compromisos internacionales asumidos por el gobierno de FHC que suponían una adhesión acrítica a un modelo hegemónico cuyas consecuencias eran cada vez más nefastas.

En ese entonces continuaba avanzando el proceso de tramitación del Plan Nacional de Educación propuesto por el Ministerio de Educación, único proyecto discutido en las instancias legislativas; finalmente sería aprobado y sancionado en enero del año 2001 (Ley N° 10.172).

El III CONED asumió un carácter analítico e informativo, de constatación y denuncia, y de definición y articulación de propuestas educativas. Con vista a las elecciones municipales que tendrían lu-

gar el año siguiente, fue discutida y elaborada una Carta solicitando a los candidatos su compromiso para la concreción de las principales ideas contenidas en el “Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira”. La Comisión Organizadora elaboró un documento contraponiendo los tópicos esenciales de ambas propuestas y destacando sus principales diferencias.

Cuarto Congreso Nacional de Educación (IV CONED), San Pablo, abril de 2002

Dando continuidad al eje central de los encuentros anteriores (Educación democracia y calidad social), e inspirado en los preceptos formulados en el Foro Mundial de Educación, el IV CONED, realizado en la ciudad de San Pablo en abril del 2002, adoptó el lema: “Garantizar derechos, fondos públicos y vida digna: otra educación es posible”. A pesar de no haber sido incluido como pauta en las instancias legislativas, el “Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira” continuaba siendo un referente para las luchas protagonizadas por los actores de la sociedad civil organizada.

Luego de la consolidación de ese plan, el IV CONED se propuso el desafío de ampliar las condiciones de movilización y organización de los trabajadores y trabajadoras de la educación, junto a otros actores de la sociedad civil, para enfrentar y superar las políticas educativas vigentes mediante una intervención calificada y crítica en la elaboración de planes estatales y municipales a partir de la propuesta articulada.

Como se señaló, en enero de 2001 se había sido aprobada la ley Nº 10.172 que establecía el Plan Nacional de Educación impulsado por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La coyuntura política nacional afianzaba un estado elitista y autoritario, de naturaleza privatista, donde el derecho social a la educación de calidad se le negaba a los sectores más pobres de la población. A este proyecto de país, el Foro venía a contraponer un proyecto democrático e inclusivo, sustentado en una concepción de educación pública, gratuita y de calidad social, cuya garantía era responsabilidad del Estado.

Asumiendo una función informativa y formativa pero también claramente propositiva, el IV CONED, en sus diversas instancias y actividades (conferencias, mesas redondas, plenarios intermedias), se presentó como un espacio de construcción de otra educación posible, utopía que había acompañado desde su origen la trayectoria de las acciones del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública. Reafirmando la educación como derecho de todos y deber del Estado, la cuarta edición consolidaba la realización de los CONED como una de las principales instancias de lucha y actuación de este movimiento que defiende de un modo intransigente una educación pública, gratuita y con calidad social para todos y todas.

Quinto Congreso Nacional de Educación (V CONED), Recife, Pernambuco, mayo de 2005

El V CONED tuvo lugar en un contexto de ampliación y profundización de las consecuencias del achicamiento del gasto público. Con una deuda externa acumulada de más de 400 billones de dólares y un superávit del 4,5% del PIB (Producto Bruto Interno), la dirección política había configurado un Estado cada vez más retraído y descomprometido con las políticas públicas, generando estímulos cada vez más fuertes a las iniciativas del sector privado.

En este contexto, el encuentro adoptó como lema central “La educación no es una mercancía”, manifestando su oposición a una dirección política de la educación orientada por los intereses de los dueños del capital financiero internacional, y por la cual la producción del conocimiento científico, cultural y artístico, así como su socialización, se transforman en objetos de un mercado lucrativo mundial.

Los primeros dos Congresos Nacionales de Educación afrontaron la tarea de elaborar una propuesta alternativa de Plan Nacional de Educación coherente con una concepción de la educación transformadora como instrumento fundamental para el desarrollo económico, social, cultural y político de un país y que garantice el acceso a los derechos básicos de ciudadanía a toda la población. El “Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira”, ratifi-

cado y actualizado en los Congresos subsiguientes, concibe la escolarización como un patrimonio de la sociedad cuya administración, planeamiento y ejecución deben adoptar un carácter lo más amplio y democrático posible, abriendo espacios para la incorporación de las diversas concepciones, principios y orientaciones culturales y étnicas, de acuerdo con los preceptos contenidos en la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

Los CONED han contribuido a reforzar la unidad entre las entidades que componen el Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública y otros segmentos de la sociedad, fortaleciendo así los impactos de su actuación política en la consolidación de un proyecto democrático y popular que posibilite la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

La Campaña Nacional por el Derecho a la Educación

En 1999, en el marco de los preparativos para la Cúpula Mundial de Educación en Senegal (Dakar/2000), un conjunto de 120 movimientos sociales, universidades, agrupaciones estudiantiles y otras organizaciones de la sociedad civil, junto a sindicatos y representantes de organismos gubernamentales, dieron inicio a la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, para articular estrategias de movilización social en pos de la lucha por la efectivización del acceso al derecho a una educación pública y de calidad para todos los ciudadanos y ciudadanas brasileros.

Esta Campaña se empeña en la articulación de diversos sectores como elemento fundamental para avanzar en la conquista de una educación pública de calidad, promoviendo la presión política para exigir el cumplimiento de los derechos y para garantizar que se lleven adelante avances ya presentes en los marcos establecidos por la legislación educativa. Sus ejes de actuación y reivindicaciones centrales son: la calidad de la educación pública (educación gratuita, y obligatoria); el aumento del presupuesto educativo; la valorización del magisterio, la ampliación de los procesos participativos en educación; la mejora de las condiciones de la educación y el cuidado en la primera infancia; la lucha contra el trabajo infantil; la defensa de

los salarios docentes dignos y justos; y la acción contra las políticas de ajuste del FMI y del BID.

En su Asamblea General Anual, las organizaciones miembros de la Campaña definen los focos y estrategias de trabajo a seguir y eligen los representantes del Comité Directivo. Actualmente, éste se compone de las siguientes organizaciones: Ação Educativa, ActionAid, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca), Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), CNTE, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Unhme), Movimento Interfóruns de Educação Infantil (MEIB). La Campaña posee asimismo comités en 13 estados de Brasil encargados de ejecutar las acciones propuestas en todo el territorio del País.²⁴

El Foro Mundial de Educación

Entre el 24 y el 27 de octubre de 2001, en el marco de las acciones promovidas por el Foro Social Mundial, más de 15.000 educadores y educadoras, estudiantes, investigadores, militantes de diversas fuerzas sociales y populares, representantes de más de 100 países de todos los continentes, protagonizaron, en la ciudad de Porto Alegre la primera edición del Foro Mundial de Educación. Retomando la declaración de principios elaborada en el Foro Continental sobre Educación de la Segunda Cumbre de los Pueblos de América, realizado en Québec en abril del mismo año, esta iniciativa comenzó a erigirse como uno de los principales pilares en la lucha contra las políticas educativas implementadas por los gobiernos neoliberales.

En encuentros regionales y mundiales que tienen lugar en diferentes países y ciudades de la región, un conjunto de actores so-

24 Acción Educativa, ActionAid, Centro de Defesa del Niño y el Adolescente (Cedeca), Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), CNTE, Movimento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime), Unión Nacional de los Concejos Municipales de Educación (Unhme), Movimento Interfórum de Educação Infantil (MEIB).

ciales vinculados al campo de la educación asumen, desde ejes y temáticas específicas, la crítica y confrontación a las políticas educativas neoliberales, delineando alternativas democráticas para la constitución de una educación pública de calidad para todos. una plataforma de educación plural y alternativa. Entendido como un proceso de movilización y articulación política de carácter pluralista y autogestionario, el Foro busca la construcción de una Plataforma Mundial de Luchas por el Derecho a la Educación. A tal efecto, ha realizado, durante los últimos años, los siguientes encuentros: La educación en el mundo globalizado (Porto Alegre, 2001); Educación y transformación (Porto Alegre, 2003); Educación ciudadana para una ciudad educadora (San Pablo, 2004); La educación para otro mundo posible (Porto Alegre, 2004). El número de participantes del Foro ha ido en ascenso, llegando a más de 100.000 en el encuentro de San Pablo. También han tenido lugar eventos regionales o temáticos en Chile, Argentina, España, Francia, India y Venezuela.

Las actividades del Foro son coordinadas por un Consejo Internacional, integrado por representantes de organizaciones de más de 20 países. Este Consejo es asistido por una Secretaría Ejecutiva de carácter permanente y Comités Organizadores integrados por entidades locales y nacionales que, organizados en Comisiones de Trabajo, son responsables de la estructuración de los principales eventos locales y regionales.

A lo largo de estos encuentros, movimientos populares, sociales y sindicales, secretarías y organismos gubernamentales de gestiones democráticas, junto a otros actores vinculados directa o indirectamente con las prácticas de la educación pública, definen un conjunto de principios, objetivos y metodologías que, expresados en una serie de documentos, cartas y declaraciones, son definidos como una parte sustantiva de la Plataforma que estructura las acciones del Foro. Los principales ejes que organizan esta agenda de lucha son: la defensa inalienable del derecho universal a una educación emancipatoria para todos los hombres y mujeres del planeta; la educación pública como condición esencial para el acceso a los derechos humanos para alcanzar la justicia y la paz; la afirmación de la educación como política pública, imponiendo el deber y obligación

de los Estados de garantizar este derecho; el rechazo ineludible a cualquier forma de privatización y mercantilización de la educación; el control social del financiamiento de la educación; la valorización de los trabajadores y trabajadoras de la educación, exigiendo el respeto de sus derechos profesionales y la garantía de condiciones dignas de trabajo; la condena de la apropiación ilegítima de los saberes populares y de los conocimientos de las comunidades originarias; la exigencia de la igualdad de género, raza y clase social en el acceso a la educación y a la participación en la definición de las políticas educativas nacionales.

Este movimiento mundial, que tuvo su origen en América Latina, constituye una de las más innovadoras iniciativas de lucha por la defensa y la transformación de la educación pública.

LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

La Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), principal organización sindical docente del país, ha ejercido un importante papel en el desarrollo y articulación de los procesos de discusión en torno a las cuestiones educativas. Ya sea impulsando acciones reivindicativas y de confrontación frente al inminente avance de un conjunto de medidas acordes con el programa político neoliberal, o adoptando una postura claramente propositiva, a través de la elaboración y presentación de propuestas específicas a los diversos órganos del gobierno federal, de los gobiernos estatales y municipales, asambleas legislativas y cámaras de concejales, la CNTE ha participado abiertamente en la lucha por la defensa de la educación pública, procurando incidir en la definición de la agenda educativa nacional.

Directa o indirectamente, la organización ha estado presente, junto a diversos actores de la sociedad civil, en las principales instancias de debate sobre las políticas educativas que tuvieron lugar durante los últimos años y ha sido impulsora y protagonista de los principales acontecimientos de protesta y reivindicación en este campo. La

CNTE ha participado y participa hoy en la organización de las más importantes campañas, foros, redes y otras instancias de promoción de acciones y estrategias volcadas a la defensa del derecho a la educación, constituyéndose en un actor central para la conformación de espacios de articulación entre diversas organizaciones de la sociedad civil. Como veremos más adelante, la organización magisterial ha sido fundadora y actualmente participa activamente del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación y del Foro Mundial de Educación.

Fue en 1960 que los profesores nucleados en organizaciones magisteriales lograron articular sus acciones en una entidad nacional de educadores. La Confederación de Profesores Primarios de Brasil (CPPB), que se consolidó a lo largo de toda esa década y se amplió notablemente durante la década siguiente pasando a aglutinar profesores de los niveles de enseñanza inicial y medio, estaba fundamentalmente abocada a la defensa de los derechos laborales de los trabajadores de la educación. Luego de un período de crisis y de un posterior proceso de transición hacia su democratización por la masiva afiliación de entidades estatales y la reforma de sus estatutos, la entidad adoptó el nombre de Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación, adquiriendo un carácter más orgánico y propositivo. La modificación en el rumbo del movimiento sindical, dada por el pasaje de una fase más crítica y contestataria a una más propositiva,²⁵ estuvo marcada por la elaboración y presentación de propuestas legislativas para la Reforma Constituyente (1986-1988) y, como veremos más adelante, para la Ley de Directrices y Bases de la Educación. El desafío de construir propuestas para políticas de educación alternativas adecuadas a las necesidades de la población brasilera comenzó a instalarse en la organización magisterial, promoviendo crecientemente los debates y discusiones sobre el futuro de la educación nacional.

25 João Antônio Cabral Monlevade (1992), identifica tres momentos en la evolución de la organización sindical docente a nivel nacional: a) entre 1965 y 1980 se configuraba como una especie de “caja de resonancia”; b) entre 1980 y 1987 constituyó un “palco de debates”; y c) a partir de 1987, la entidad se abocó a la elaboración y defensa de propuestas educativas.

A fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, durante los gobiernos de Fernando Collor de Melo (1990-1994), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), la CNTE intensificó notablemente su programa de lucha en defensa de la escuela pública, multiplicando sus estrategias de protesta y movilización. Considerando los espacios de resistencia y conflictividad social en Brasil durante los últimos 15 años, resulta claro cómo la resistencia y confrontación a la agenda reformista ha sido en gran parte absorbida por la acción y movilización de los sindicatos. Podemos observar asimismo el enorme peso y significatividad que han adquirido las organizaciones sindicales del magisterio en los procesos de movilización contra las políticas neoliberales impulsadas durante la década del 90. Un importante número de enfrentamientos entre los actores organizados de la sociedad civil y el Estado (representado, en este caso, principalmente por las instancias estatales y municipales de gobierno) contó con la participación de los profesores sindicalizados.²⁶

Durante ese período, la CNTE impulsó un conjunto de iniciativas algunas de las cuales tuvieron un fuerte impacto mediático y político, contribuyendo a instalar la defensa explícita de la educación pública no sólo dentro del campo educativo, sino también en los programas de reivindicación de otros sindicatos de trabajadores, organizaciones y movimientos sociales, con los cuales los docentes sindicalizados comenzaron a articular crecientemente sus acciones.

En octubre de 1994, la CNTE firmó, junto a la Unión Nacional de Dirigentes Municipales de Educación (UNDIME), el Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED) y el Ministerio de Educación, el “Pacto por la Valorización del Magisterio y la Calidad de la Educación”, que establecía un conjunto de compromisos que abarcaban un amplio programa de reformas y un cronograma de concreción. Fue resultado de un arduo proceso que comenzó con los en-

26 Datos cuantitativos e informaciones sobre las acciones de protesta de los maestros en América Latina pueden consultarse en el Banco de Datos e Informes sobre la Protesta Magisterial en América Latina, realizados por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED), www.olped.net.

cuentros preparatorios para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Tailandia, 1990) y prosiguió en la Conferencia Nacional de Educación para Todos, realizada en Brasilia en 1994, donde se firmó el Acuerdo Nacional de Educación para Todos que proponía un Programa de Emergencia. El pacto establecía líneas de acción tales como la realización de estudios e investigaciones, la formación continua del magisterio, la revisión de los estatutos y planes de carrera, la difusión de experiencias innovadoras y la mejora en las condiciones salariales de los trabajadores de la educación. Sin embargo, el aspecto más significativo a los fines de este estudio, fue la determinación de la responsabilidad compartida entre las diversas esferas gubernamentales (federal, estadual y municipal) y las entidades representativas de los trabajadores de la educación, en relación con la educación básica. Este punto implicaría la creación de una importante instancia de participación de las organizaciones magisteriales en la definición de las políticas educativas.

Al año siguiente, el acuerdo fue tildado de “irrealista” por el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, quien optó por convocar a especialistas del Banco Mundial para dar inicio a un ambicioso programa de reformas educativas que sería implantado al margen de los educadores y educadoras; el pacto fue inmediatamente disuelto. El gobierno abandonó rápidamente el papel articulador que antes había adoptado en forma entusiasta. El magisterio se retiró de las negociaciones e intensificó sus acciones de confrontación y resistencia a las políticas públicas promovidas.

La Marcha Nacional y la Semana Nacional en Defensa y Promoción de la Escuela Pública, iniciativas que, impulsadas desde 1999, reúnen cada año a profesores, padres y estudiantes de todo el país para discutir sobre los rumbos de la educación, constituyen otras de las principales instancias de movilización en defensa de la escuela pública promovidas por la CNTE. Tienen como objetivo delinear un diagnóstico de la situación en las escuelas que, incluyendo también propuestas y reivindicaciones, se presenta a las diversas instancias

de gobierno con el objeto de instalar la defensa de la escuela pública como prioridad en las agendas educativas estatales y nacional.²⁷

Como ya hemos referido en este estudio, algunos de los principales episodios de negociación y confrontación protagonizados por la CNTE, que reflejan la incidencia de este actor en la definición de las políticas educativas fueron: la presentación de una propuesta para la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, el “Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira” (elaborado en los Congresos Nacionales de Educación), las gestiones para la creación del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB) y las discusiones en torno al Sistema de Evaluación Docente.

Más allá de las cuestiones educativas

Vale la pena destacar que las acciones del sindicato docente brasileiro sobrepasan las cuestiones específicas del campo educativo, y que avanza hacia la discusión de temas polémicos que afectan al conjunto de la sociedad brasileira, buscando una mayor participación en el escenario político y social brasileiro. Afiliada a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación Docente ha procurado articular sus acciones y banderas de lucha con las de otros actores sociales.

La CNTE participa también de instancias de organización docente en el ámbito internacional, donde la lucha por el derecho a la educación y por la defensa explícita de la escuela pública y de calidad para todos está cobrando cada vez mayor relevancia. Es afiliada a la Internacional de la Educación (IE) y tiene a cargo su vicepresidencia y es miembro de la Confederación de Educadores Americanos. Participa también de la Internacional de la Educación para América

²⁷ Cada año se elabora un documento denominado “Retrato de la Educación”, que denuncia las principales deficiencias del sistema educativo y propone alternativas tendientes a una mejora de la educación pública. Estos documentos se realizan a partir de la consulta, debate y discusión con los profesores en las escuelas de todo el país, lo que les otorga una dimensión colectiva.

Latina (IEAL), de la Alianza Social Continental (ASC), de la Red Social por la Educación Pública en América Latina (SEPA), de la Campaña Jubileo Sur y de la Red Brasileira por la Integración de los Pueblos (REBRIP).

Además de la promoción de acciones de reivindicación tradicionales, tales como actos públicos, movilizaciones, caravanas, protestas y tomas, la CNTE promueve la lucha por políticas que tiendan al fortalecimiento de la escuela pública, a través del desarrollo de programas de investigación que abordan, entre otros, temas tales como: las reformas educativas en América Latina; salud y condiciones de trabajo de los trabajadores de la educación; el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB). En este mismo sentido, las publicaciones constituyen una importante herramienta de consolidación de la lucha por el derecho a la educación, en tanto que contribuyen a instalar un conjunto de prioridades en el campo del debate político educativo nacional.

Nuevas perspectivas

Junto a un gran número de organizaciones sindicales, nucleadas en la Central Única de los Trabajadores (CUT), corrientes políticas y movimientos sociales del campo de la izquierda que abogaban por la democratización del Estado brasileiro, la CNTE ha jugado un importante papel en el triunfo del Partido de los Trabajadores en las elecciones de 2002, cuando, derrotando a las fuerzas del centro y la derecha, representadas por el candidato José Serra, Luiz Inácio Lula da Silva fue proclamado Presidente de la República. Se abrió entonces un campo de actuación para las organizaciones de la sociedad civil que habían participado activamente del proceso de elaboración de la plataforma electoral y que aspiraban a conformar instancias de debate y discusión que incidan en la definición de las políticas públicas. La participación de la sociedad civil en la esfera estatal prometía redefinir los vínculos entre gran parte de los sectores que la componen y el Estado.

Sin embargo, las expectativas resultaron mayores que los resultados y, en los hechos, las medidas adoptadas por el gobierno no

fueron precedidas de un intercambio, una discusión y un debate con las bases que tradicionalmente habían sustentado sus propuestas. El campo educativo no fue una excepción. Principalmente como consecuencia del modelo económico adoptado, la relación del gobierno con los movimientos sociales y organizaciones que habían apoyado su candidatura sufrió una importante ruptura. El tímido avance de las políticas sociales, la lentitud de la prometida reforma agraria y la ausencia de transformaciones radicales en los diversos ámbitos de actuación estatal (entre ellos, la educación) generaron un fuerte movimiento de crítica, inclusive en el seno de los sectores sindicales tradicionalmente condescendientes con las políticas promovidas por el gobierno.

En este contexto, el sindicato docente ha manifestado sus críticas y posicionamientos a través de acciones de protesta y movilización a fin de presionar al gobierno para que garantice el cumplimiento de los lineamientos presentes en el proyecto político propuesto. Apoyando al gobierno en algunas de sus iniciativas y confrontando las acciones que no conciben con los acuerdos políticos establecidos, el sindicato mantiene hoy una relación de autonomía sustentada en una posición crítica y no en una mera oposición sistemática al Estado. Si, por un lado, avala, por ejemplo, las políticas de reserva de vacantes en las universidades para alumnos negros y oriundos de escuelas públicas por cuanto concuerdan con una visión que prioriza el derecho a la igualdad, por el otro, considera que, durante la primera gestión de gobierno, fueron excesivas las concesiones políticas para lograr alianzas con otras fuerzas parlamentarias.

La actitud de las diversas fuerzas sociales frente a las políticas impulsadas por el gobierno no han sido homogéneas, generando, muy marcadamente en el sector educativo, divisiones y enfrentamientos que llevaron a un fuerte debilitamiento de la capacidad de diálogo, intercambio y presión de estos movimientos. Mientras que unos rompieron abiertamente con el gobierno, otros continuaron apoyando algunas de sus iniciativas, confiando en la posibilidad de articular sus demandas e intereses en la agenda política gubernamental.

Sin embargo, cabe destacar que, en los momentos en que el gobierno estuvo en riesgo, tanto durante las denuncias de corrupción,

como durante la segunda vuelta, el sindicato y las fuerzas políticas y sociales que tradicionalmente lo habían apoyado, salieron en su clara defensa ante la posibilidad del retorno de las fuerzas opositoras y a la consolidación de un nuevo gobierno de derecha en el país.

Algunas particularidades de la plataforma de lucha sindical

Dado el carácter sectorial de las organizaciones sindicales del magisterio y las particularidades de sus objetivos y funciones, en tanto entidades abocadas a la defensa de los derechos laborales de una categoría específica (en este caso, los docentes), la lucha por la defensa del derecho a la educación y los intentos de participación del sindicato en la definición de la agenda educativa nacional incluye un conjunto de cuestiones que, en cierta medida, responden a los intereses particulares del sector. Los reclamos estrictamente laborales y las reivindicaciones que ponen en cuestión aspectos que atañen al sistema educativo, pretendiendo incidir en las políticas públicas de educación, conforman un amplio espectro que define una agenda de lucha variada y compleja. La exigencia de aumento y recomposición salarial, las demandas de mejoras en los sistemas provisionales y de salud y las luchas por la elaboración o reforma de planes de carrera docente suelen combinarse con reclamos de aumento del presupuesto educativo, enfrentamientos con los procesos de descentralización y transferencia, negociación sobre las leyes de educación, disputas en torno a la implementación de sistemas de evaluación, reformas curriculares, etcétera.

Al caracterizar el vínculo de los sindicatos con el Estado, Gadotti (1996) define tres tipos ideales que, si bien constituyen dinámicas complejas que no se presentan de forma pura, nos permiten ilustrar algunas de las características adoptadas por el sindicalismo magisterial a lo largo de las últimas décadas.

El “sindicalismo de contestación o confrontación política” se caracteriza por la radical oposición a una situación vigente y por la negación de toda posibilidad de establecer cualquier tipo de diálogo, lazo o negociación con el Estado dada la magnitud de las contradicciones que lo enfrentan a él. Esta fue la actitud adoptada por el sin-

dicalismo magisterial durante el período del régimen militar, cuando los niveles de autoritarismo y totalitarismo cercenaban la acción de las fuerzas políticas opositoras.

Un segundo tipo de vínculo es el establecido por el sindicalismo de carácter “reivindicativo” en el que la organización concentra sus acciones en la defensa de los derechos estrictamente laborales que responden a los intereses de la categoría, adoptando una conformación corporativa en sus relaciones con las autoridades y una concepción economicista en la definición de sus pautas de acción. En este tipo de vínculo, el magisterio no se ve comprometido con los rumbos de la educación y evade cualquier tipo de responsabilidad que implique la toma de decisiones en materia de política educativa.

Por último, el “sindicalismo autónomo o crítico” mantiene un cierto margen de independencia tanto con el Estado como con los partidos políticos, que le permite contar con una capacidad autónoma de negociación. Sin oponerse sistemáticamente al Estado, lo confronta, lo apoya o dialoga con él cuando es necesario. A la vez que contesta y reivindica, es claramente propositivo y está dispuesto a dividir la responsabilidad de los rumbos educativos. Como veremos más adelante, esta ha sido, en buena medida, la actitud adoptada por la CNTE a partir de los años 1990 cuando, además de continuar exigiendo el cumplimiento de sus históricas reivindicaciones (la cuestión salarial, las condiciones laborales y de enseñanza), comenzó a preocuparse por el planeamiento educativo y a participar activamente en la elaboración de propuestas concretas.

Actualmente, las principales reivindicaciones de la CNTE son: el aumento del financiamiento educativo, a través de la articulación de nuevas fuentes basadas en una consulta a la sociedad civil; la construcción de una política de educación universal, dirigida al conjunto de la población, que tenga en cuenta el derecho de aprendizaje de los alumnos y de la sociedad, incorporando también un proyecto de desarrollo; y, fundamentalmente, una valorización profesional que instituya el piso salarial profesional nacional, las directrices de carrera y la formación de los trabajadores de la educación como una responsabilidad pública.

Esta particular configuración de la agenda de luchas del movimiento magisterial, a la vez que contribuye al fortalecimiento de su poder de convocatoria y movilización, genera un conjunto de tensiones y se presta a cuestionamientos y críticas por parte de algunos sectores de la sociedad que ponen en cuestión la legitimidad de sus demandas.

De cualquier forma, resulta evidente que el magisterio organizado ha ejercido y continúa ejerciendo un papel fundamental en el seguimiento y vigilancia de las acciones gubernamentales. En este sentido, a través de diversas acciones, pone en evidencia que, sin un cambio radical en la política económica, difícilmente habrá recursos para fortalecer, entre otras, las políticas tendientes a fomentar y revalorizar la educación pública y de calidad. No resulta difícil prever que las características de la vinculación del sindicato con el gobierno en el futuro cercano dependerán, en buena medida, de la capacidad de este último de atender las demandas y reivindicaciones de los docentes.

CONSIDERACIONES FINALES

Expusimos en este trabajo un sintético desarrollo de los diferentes espacios e instancias de participación de la sociedad civil brasileña en el campo político educativo. Intentamos así determinar el grado de incidencia que tienen en la definición de las políticas públicas de educación los diversos actores y grupos que componen dicho escenario. Sintetizaremos a continuación, algunas cuestiones que consideramos relevantes para pensar la participación de la sociedad civil en las políticas públicas.

Un primer problema al que nos enfrentamos es la dificultad para establecer una delimitación taxativa entre los ámbitos de participación de la sociedad civil y la esfera de actuación del Estado. Tal como se evidencia a lo largo de este estudio, reconocemos un gran número de espacios de intersección y articulación donde movimientos populares, organizaciones sociales, sindicatos, instituciones universitarias y grupos estudiantiles impulsan acciones conjuntas y comparten responsabilidades con agentes gubernamentales. Por otra parte, la proliferación de Organizaciones No Gubernamentales cuyos fines responden a los intereses de los sectores gubernamentales constituye un aspecto importante a tener en cuenta.

Las fronteras entre Estado y sociedad civil se vuelven en Brasil cada vez más difusas en la medida en que durante los últimos años se ha pro-

ducido un importante avance de fuerzas políticas democráticas que marcan hoy su presencia y ejercen una importante influencia en los diferentes ámbitos de acción estatal. Aunque reconocemos que la capacidad transformadora de estas nuevas fuerzas políticas y sociales se ve claramente limitada por la vigente influencia de sectores vinculados con el capital financiero y con la derecha política, la ocupación de espacios estatales por parte de movimientos populares determina nuevos ámbitos de confrontación y negociación, donde comienzan a hacerse visibles nuevas prioridades en la agenda gubernamental.

Por otra parte, el surgimiento y la multiplicación de foros, redes y campañas que, nucleando a diversos actores de la sociedad civil, se tornan cada vez más dinámicos y participativos, determinan un grado creciente de movilización por la defensa del derecho a una educación pública y de calidad para todos y todas. Tal como queda evidenciado en diversos apartados de este estudio, los procesos de movilización en defensa de la educación pública que se han desarrollado a lo largo de las últimas décadas contribuyeron en gran medida a una progresiva reconfiguración del escenario político-educativo. Las luchas protagonizadas por las organizaciones del movimiento negro, las acciones ejercidas por el movimiento estudiantil y la elaboración de propuestas político-educativas concretas por parte de colectivos organizados para la defensa del derecho a la educación evidencian la influencia de los actores sociales en la definición de las políticas educativas.

Como hemos señalado, resulta indiscutible la centralidad de los sindicatos docentes en estos procesos. Las organizaciones sindicales del magisterio han ejercido y continúan ejerciendo un papel fundamental en la articulación de los diversos actores de la sociedad civil que se manifiestan en este campo, así como en el impulso de las luchas y acciones de movilización social por la educación.

Hemos visto cómo, a lo largo de los últimos años, numerosos actores de la sociedad civil han expresado posicionamientos definidos en torno a las políticas educativas. Múltiples actores se movilizan e impulsan acciones buscando incluir sus prioridades en las agendas político-educativas. Sin embargo, hemos visto también que la mag-

nitud de los impactos no es directamente proporcional a los esfuerzos y a la capacidad de movilización existentes. A un mayor grado de movilización no siguen, necesariamente, mayores conquistas. Los canales parecen estar tímidamente abiertos, pero los resultados efectivos no siempre conciben con las aspiraciones sostenidas.

Dentro de los sistemas de educación estatal se articulan experiencias alternativas de enseñanza impulsadas por grupos y movimientos provenientes del campo popular, reivindicando y consolidando el carácter público de la escuela. La expansión del número de escuelas bajo la dirección política y pedagógica del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, por ejemplo, constituye una clara instancia de participación e incidencia efectiva de la sociedad civil en la educación. La heterogeneidad y disparidad en el grado de esta incidencia y en sus impactos, supeditado a los procesos de negociación con los gobiernos estatales y locales, nos muestra que la capacidad de los movimientos de establecer alianzas y acuerdos y, fundamentalmente, la voluntad política de las autoridades gubernamentales constituyen factores esenciales en la implementación de prácticas políticas alternativas.

El desarrollo de este estudio nos indica que uno de los principales desafíos que enfrentan hoy los movimientos y actores democráticos defensores del derecho a la educación y de la escuela pública es avanzar hacia el fortalecimiento y la consolidación de sus estrategias de lucha e intervención política construyendo alianzas y frentes comunes de acción colectiva. Del mismo modo, la búsqueda de una interlocución estratégica con los ámbitos gubernamentales y una real apropiación de los espacios de acción existentes en la esfera estatal resultan condiciones esenciales para el fortalecimiento y consolidación de los procesos de participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas de educación. En este mismo sentido, es también necesaria la construcción de espacios de expresión alternativos donde las demandas y posicionamientos de estos actores adquieran una mayor visibilidad pública, es decir, una apropiación de la palabra y de la acción política que contribuya a fortalecer y ampliar el sentido público de la educación y de la política educativa.

Las luchas por el derecho a la educación en Brasil están vinculadas a procesos de negociación y confrontación entre el Estado y la sociedad civil, donde el desarrollo de alianzas, acuerdos y acciones conjuntas conducen a una progresiva ampliación de los sentidos de lo público en una democracia real. La institucionalización de los procesos de participación y el sostenimiento de instancias de movilización social que la sustenten resultan esenciales para la construcción de una educación pública efectivamente democrática y emancipatoria.

BIBLIOGRAFÍA

ABREU, S. (2001), *Os descaminhos da tolerância: o afro-brasileiro e o princípio constitucional da igualdade da isonomia no Direito Constitucional*, Río de Janeiro.

ALVAREZ, SONIA, EVELINA DAGNINO y ARTURO ESCOBAR (org.) (2000), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos. Novas leituras*, UFMG Editora, Belo Horizonte, Brasil.

ANDRADE, M. y M.C. DI PIERRO (2004), *Programa nacional de educação na reforma agrária em perspectiva: dados básicos para uma avaliação*.

AQUINO, RUBIN S. (1999), *Leão de História das Sociedades*, Río de Janeiro, Ao Livro Técnico, S/A.

BELLO DE SOUSA y MACEDO DE FARIA, L., *Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós LDB 9.394/961*.

BOBBIO, N. (1992a), *A Era dos Direitos*, Río de Janeiro, Campus.

----- (1992b), “Democracia”, en N. Matteucci y G. Pasquino, *Dicionário de Política*, Brasília, Edunb.

----- (1992c), “Sociedade civil”, en N. Matteucci y G. Pasquino, *Dicionário de Política*, Brasília, Edunb.

----- (1990), *Liberalismo e Democracia*, San Pablo, Brasiliense.

BOLETINES DE LA CAMPAÑA NACIONAL POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

BOLLMANN, M. (1997), “A LDB - Avanços e Recuos”, en *Revista Universidade e Sociedade*, nº 15, Brasília, ANDES, febrero.

BORDIGA, A. (1981), “Pela constituição dos conselhos operários na Itália”, en M. Tragtenberg (org.), *Marxismo heterodoxo*, San Pablo, Brasiliense.

BRASIL (2004), *Cadernos do 5º CONED*, Recife.

----- (2002a), *Cadernos do 4º CONED*, San Pablo.

----- (2002b), *Cadernos do IIIº CONED*, San Pablo.

----- (2002c), Ministerio de Educación, Directrices operacionales para la educación básica en las escuelas de campo, Resolución 1/2002, CNE/CEB.

----- (2001), Cámara de Diputados, Plan Nacional de Educación, Brasilia.

----- (1998), *Constituição da República Federativa do Brasil*, San Pablo, Saraiva.

----- (1997), *Cadernos do II CONED. Plano Nacional de Educação-Proposta da Sociedade Brasileira*, Belo Horizonte.

----- (1996a), *Cadernos do I CONED*, Belo Horizonte (MG).

-----, Ley de directrices y bases de educación nacional, Ley Nº 5.692/72.

----- (1996b), Ley de directrices y bases de educación nacional, Ley Nº 9.394, 20 de diciembre, Diario Oficial de la Unión, Brasilia.

----- (1996c), Ley Nº 9424, 24 de diciembre, Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio.

----- (1993), *Plan Estatal de Educación-Propuesta de la Sociedad Paulista*, San Pablo.

-----, *Plan Nacional de Educación*, Ley Nº 10.172/200.

----- (1988), Proyecto de Ley Nº 1258/88, *Proyecto de Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de la Cámara de Diputados*, Brasilia.

BRUNO, L. (1985), *O que é autonomia operária?*, San Pablo, Brasiliense.

CADARSO, PEDRO LUIS LORENZO (2001), *Fundamentos teóricos del conflicto social*, Siglo XXI Editores, Madrid, España.

CALDART, R. (2000), *Pedagogia do Movimento*, Vozes, Petrópolis.

----- (2002), "Por uma educação do campo: traços de uma identidade em construção", en R. Caldart, P. Cerioli y Edgar J. Kolling (orgs.), *Educação do campo: identidade e políticas públicas*, Brasilia: Articulación Nacional por una Educación de Campo.

CARVALHEIRO, HERMENGARDA DE CARVALHO (1989), *A organização dos professores públicos e a realidade brasileira: uma perspectiva histórica e sindical, dos estudos de caso: APPMG e UTE*, Tesis de Maestría, Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Puerto Alegre, Brasil.

CHESNAIS, FRANÇOIS (1997), *A mundialização do capital*, San Pablo, Xamã.

CITTADINO, G. (2000), *Pluralismo, direito e justiça distributiva*, Río de Janeiro, Lúmen lures.

CORAGGIO, J. (1995), *Las propuestas del Banco Mundial para la educación: sentido oculto o problemas de concepción?*, seminario “O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil”.

CORRALES, JAVIER (1999), “Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas”, en *Documentos de Trabajo*, nº 14, programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

CUNHA, LUIZ ANTONIO (s/f), *Estado y Universidad en Brasil: cooperación y conflictos*, Centro de Estudios sobre la Universidad, México.

CURY, C.R.J. (2000), “Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas”, en N. Carapeto y M. Aguiar, *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*, San Pablo, Cortez.

DAHRENDORF, R. (1981), *Sociedade e liberdade: para uma análise sociológica do presente*, Brasília, Editorial de la Universidad de Brasilia.

DÍAZ BARRIGA, ANGEL y CATALINA INCLÁN ESPINOSA (2001), “El docente en las reformas educativas”, en E. Rodríguez (coord.), *La formación de profesores para el sistema escolar en Iberoamérica, Cuadernos de Educación Comparada*, nº 5, Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid, España.

DRAIBE, S.M. (1997), “A política social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas?”, en Diniz y Azevedo, *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, Brasília, Editorial de la Universidad de Brasilia.

DWORKIN, R. (2000), *Uma questão de princípio*, trad. Luiz C. Borges, San Pablo, Martins Fortes.

FANTINATTI, MÁRCIA (2001), *O movimento docente na universidade pública. Contribuição ao estudo do perfil e da ideologia do sindicalismo de classe média*, Alínea editora, Campinas, Brasil.

FERNANDES, B. (2002), “Diretrizes de uma caminhada”, en R. Caldart, P. Cerioli y E.J. Kolling (orgs), *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*, Brasília: Articulación Nacional por una Educación de Campo.

FLORENTINO, M. (1997), *Em costas negras*, San Pablo, Companhia das Letras.

FOLLIS, M. (1992), “Conselhos operários”, en N. Matteucci y G. Pasquino, *Dicionário de Política*, Brasília, Edunb.

FORO MUNDIAL DE EDUCACIÓN. Cartas de sus diversas ediciones.

FORO NACIONAL EN DEFENSA DE LA ESCUELA PÚBLICA (1997), *Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileira*, II Congreso Nacional de Educación, Belo Horizonte (Proyecto de Ley Nº 4.155 del 10 de febrero de 1998).

FREIRE, RAFAEL (2002), “O sindicalismo e os movimietntos de luta contra a globalização neoliberal”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, nº 6, OSAL/CLACSO.

GADOTTI, M. (1996), “Estado e sindicalismo docente: 20 anos de conflitos”, en *Revista Adusp*, diciembre.

GENTILI, PABLO (org.) (2000), *Globalização excludente*, Vozes, Petrópolis.

----- (org.) (2001), *Universidades na Penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, San Pablo, Cortez.

----- (org.) (1997), *Pedagogia da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*, Vozes, Brasil.

----- (1998), *A falsificação do consenso. Simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*, Vozes, Brasil.

GENTILI, PABLO y TRISTAN McCOWAN (orgs.) (2003), *Reinventar a escola pública. Política educacional para um novo Brasil*, Vozes, Brasil.

GINDIN, JULIÁN (2003), *Sindicalismo Docente. Democracia y participación gremial en el magisterio rosarino*, Tesis de Licenciatura en Antropología, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

GOHN, MARIA DA GLÓRIA (2001), “Reformas educacionales en Brasil: actores y procesos participantes en San Pablo (1995-2000), 2001”, en *2001 Meeting of the Latin American Studies Association*, 6-8 de septiembre, Washington D.C.

GOMES, J. (2001), *Ação Afirmativa e Princípio Constitucional da Igualdade*, Río de Janeiro, Renovar.

GRAMSCI, A. y A. BORDIGA (1981), *Conselhos de fábrica*, San Pablo, Brasiliense.

HÉDIO SILVA, J. (2002), *Direito e Igualdade Racial*, San Pablo, Ed. Juarez de Oliveira.

HELD, D. (1987), *Modelos de democracia*, Belo Horizonte, Paidéia.

IANNI, O. (1997), *A era do globalismo*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep / MEC), Boletines Informativos N° 80 (16/3/05), N° 81(24/3/05), N° 82 (30/03/05), N° 83 (7/4/05), N° 87 (4/5/05), N° 88 (11/5/05), N° 89 (18/5/05), N° 91 (1/6/05), N° 92 (8/6/05), N° 94 (22/6/05), N° 95 (29/6/05) y N° 96 (6/7/05).

IZAGUIRRE, INES (2002), “Algunos ejes teórico-metodológicos en el estudio del conflicto social”, en *Revista Argumentos*, n° 1.

JEFFREY C. ALEXANDER (1998), “Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.13, n° 37, San Pablo, Brasil.

KOLLING, E. (org.) (2002), *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*, Brasília, Articulación Nacional por una Educación de Campo, pp. 25-36.

KRAWCZYK, NORA y RAQUEL BRUNSTEIN (2003), *Sindicalismo e governo: uma agenda para o diálogo sobre a reforma educativa. O caso do Estado de São Paulo/Brasil*, proyecto Sindicalismo docente y reforma educativa, FLACSO/PREAL.

KRAWCZYK, CAMPOS y HADDAD (orgs.) (2000), *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI*, San Pablo, Autores Associados.

LOJKINE, J. (1999), *O tabu da gestão: a cultura sindical entre a contestação e proposição*, Río de Janeiro, DP&A.

LÓPEZ, M. (2006), *Una revisión de la participación escolar en América Latina*, PREAL nº 35, abril de 2006.

LOYO, AURORA (2001), “Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 25, Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencias y la Cultura (OEI).

MARTINIC, SERGIO (2001), “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 27, Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencias y la Cultura (OEI).

MENEZES NETO, A. (2003), *Além da terra: cooperativismo e trabalho na educação no campo*, Río de Janeiro, Quartel Editora e Comunicação Ltda.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE BRASIL (2003), *Estatísticas dos Professores no Brasil*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Brasil.

MINTO, C. (2000), “Por que construir um Plano Estadual de Educação?”, en *Movimento*, Revista de la Facultad de Educación de la Universidad Federal Fluminense, Niterói, nº 2, septiembre.

MONTEIRO, A. (1998), *O Direito à Educação*, Lisboa, Livros Horizonte.

MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES RURALES SIN TIERRA (2002), *MST Escola. Cadernos de educação nº 13, edición especial, Documentos e estudos 1990-2001*. Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária - ITERRA, Editora Expressão Popular, San Pablo.

----- (2002), “Por uma educação do campo: declaração 2002”, en R. Caldart, P. Cerioli y Edgar J. Kolling (orgs), *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*, Brasília: Articulação Nacional por una Educación de Campo.

OLIVEIRA, D. (1992), *As organizações por local de trabalho entre a ruptura e o consentimento: a dimensão educativa das lutas autônomas*, Belo Horizonte, FaE/UFMG.

PAIXÃO, M. (2003), *Desenvolvimento Humano e relações raciais*, Coleção Políticas da Cor, Rio de Janeiro, DP&A.

PEREIRA, A. (2004), *Um raio em céu azul, reflexões sobre a política de cotas e a identidade nacional brasileira*, Estudos Afro-asiáticos.

PETRUCCELLI, J. (2004), *Mapa da Cor no Ensino Superior Brasileiro*, Programa Políticas da Cor na Educação Brasileira, Série Ensaio e Pesquisas, Rio de Janeiro.

PINTO, J. (2000), *Os recursos para a educação no Brasil, no contexto das finanças públicas*, Brasília, Editora Plano.

REVISTA HORIZONTE (1998), nº 10 y 11, Publicación del Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, México.

REZENDE PINTO, JOSÉ MARCELINO DE (2002), “Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)”, en *Educação & Sociedade*, vol. 23, nº 80, Campinas, Brasil.

ROCHA, C. (1996), “Ação afirmativa - o Conteúdo democrático do princípio da Igualdade”, en *Revista trimestral de direito público*, nº 15/85.

SADER, EMIR (2003), “América Latina no século XXI. Perspetivas e desafios para o futuro”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, nº 9, OSAL/CLACSO.

----- (2001), *ONGs e sociedade civil*, Boletín de Políticas Públicas nº 2, Laboratorio de Políticas Públicas, Universidad del Estado de Río de Janeiro, abril-mayo.

SADER, EMIR y P. GENTILI (orgs.) (1999), *Pós-neoliberalismo II*, Río de Janeiro, Vozes.

SALOMÃO, BLUMA (2003), *Reformas educacionais e conflitos sociais: o caso APEOESP*, tesis de maestría en educación, Universidad del Estado de Río de Janeiro.

SAVIANI, D. (1999), *Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*, San Pablo, Autores Associados.

SEMERARO, GIOVANNI (1999), Gramsci e a sociedade civil. Cultura e educação para a democracia, Petrópolis, Vozes.

SEOANE, JOSÉ y EMILIO TADDEI (2003), “Movimientos sociales, conflicto y cambios políticos en América Latina”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n° 9, OSAL/CLACSO.

SEOANE, JOSÉ (comp.) (2003), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

SEOANE, JOSÉ, EMILIO TADDEI y CLARA ALGRANATI (2002), “Septiembre-Diciembre 2001. Tras el 11 de septiembre. Conflicto social y hegemonía norteamericana en América Latina”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n° 6, OSAL/CLACSO.

SHIROMA, E. (2000), *Política Educacional*, Río de Janeiro, DP&A Editora.

SISTEMA DE TENDENCIAS EDUCACIONALES EN AMÉRICA LATINA (SITEAL) / IIEP / UNESCO (2005a), *Medidas de desigualdad para variables educativas*, Boletín N° 4.

----- (2005b), *La transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas*, Boletín N° 3.

----- (2005c), *Ingreso y abandono de la educación secundaria en América Latina*, Boletín N° 2.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE (2001), “Los nuevos movimientos sociales”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, n° 5, OSAL/CLACSO.

STEDILE, J. y B. MANÇANO FERNANDES (1999), *Brava gente. A trajetória do MST e a luta contra pela terra no Brasil*, San Pablo, Editora Fundação Perseu Abramo.

TEIXEIRA, L. (2004), “Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino”, en *Cadernos de Pesquisa*, vol. 34, n° 123, septiembre-diciembre.

TIRAMONTI, GUILLERMINA y DANIEL FILMUS (2001), *Sindicalismo Docente y Reforma en América Latina*, FLACSO/Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina.

VAKALOULIS, MICHEL (2000), “Antagonismo social y acción colectiva”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, nº 2, OSAL/CLACSO.

VALENTE, I. (Deputado Federal -PT) (2001), *PNE: FHC sabota o Plano - idéias para um balanço do Plano Nacional de Educação*, San Pablo, Xamã Editora.

VIANA MARINHO, M. (2000), “A reforma educacional de Minas Gerais: Uma Experiência de desconcentração”, en *Revista on-line*. Prof. Joel Martins, vol. 2, nº 1, Campinas.

VOLIN (1980), *A revolução desconhecida (volume 1): nascimento, crescimento e triunfo da Revolução Russa (1825-1917)*, San Pablo, Global Editora.

WALLERSTEIN, IMMANUEL (2003), “¿Qué significa hoy ser un movimiento anti-sistémico?”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, nº 9, OSAL/CLACSO.

ZARPELON, S. (2002), *ONGs, movimento sindical e o novo sindicalismo utópico*, Idéias, Campinas.

ZEMELMAN, HUGO (2000), “Conocimiento social y conflicto en América latina. Notas para una discusión”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, nº 1, OSAL/CLACSO.

ZIBECHI, RAÚL (2003), “Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, nº 9, OSAL/CLACSO.

COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso argentino
Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas

- 2 El derecho a la educación en Argentina
Florencia Finnegan y Ana Pagano

- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso brasileño
Florencia Stubrin (Coordinadora)

- 4 El derecho a la educación en Brasil
Estela Scheinvar

- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso colombiano
Nohema Hernández Guevara

- 6 El derecho a la educación en Colombia
Carlos Alberto Lerma Carreño

- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso chileno
Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury

- 8 El derecho a la educación en Chile
Jesús Redondo (Coordinador)

- 9 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso mexicano
Bertha Salinas Amescua y Silvia Elena Amador Pérez
- 10 La educación básica como derecho social fundamental: estudiantes,
recursos y escuelas indígenas 2000-2005.
El derecho a la educación en México.
Miguel Ángel Rodríguez
- 11 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso nicaragüense
Rafael Lucio Gil
- 12 El derecho a la educación en Nicaragua
Miguel de Castilla Urbina
- 13 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso peruano
Patricia Andrade y Miguel Martínez
- 14 El derecho a la educación en Perú
Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osoros
- 15 El derecho a la educación: un balance de la situación en América Latina
Pablo Gentili
- 16 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas
en América Latina
Ingrid Sverdlick