

## **Movimientos sociales y Estado: Dificultades y retos de la política educativa democrática (un estudio de caso)**

*Lúgia Helena Hahn Lüchmann \**

*Traducción: María de Lourdes Cotrim de Gabaldón*

### **Resumen**

La investigación realizada tuvo como objetivo general hacer un análisis de las posibilidades y límites, o de las tensiones que se establecen en un proceso de ampliación y/o "democratización" del orden institucional en el área de políticas sociales y específicamente en este estudio, en el área de la política educativa a nivel del municipio de Florianópolis de Brasil. El abordaje teórico se centró en la temática de los movimientos sociales y de las políticas sociales, partiendo del supuesto de que históricamente, la sociedad brasileña ha venido presentando un patrón de desarrollo excluyente y conservador, con la adopción de políticas de carácter compensatorio, más inclinadas a la lógica de la acumulación que de la redistribución. La autora concluye que, en vez de la construcción de un reordenamiento democrático en la perspectiva de "tensiones productivas", ocurren los "efectos perversos" que transforman la participación efectiva en participación sometida, rutinizada, burocratizada. Ese, a su modo de ver, ha sido el camino seguido por el Consejo Municipal de Educación de Florianópolis.

**Términos claves:** Movimientos sociales, Políticas Sociales, Educación, Brasil.

### **Abstract**

The main purpose of this is to analyze the limits, possibilities and pressures established in a process of assimilation and/or "democratization" of the institutional order in Social Policies field, specifically in this research, the Educational Policy of Florianópolis in Brazil. The theoretical "invasion" was centered in the topic of social movements and policies, starting from the historic presumption that the Brazilian

---

\* Socióloga brasileña con Maestría en Ciencias Políticas y trabaja en la Universidad Federal de Santa Catarina en Brasil.

society has been presenting a pattern of excluding and conservative development, with the adoption of social politics of compensatory character, more inclined to the logic of accumulation than to the redistribution. The author concludes that, instead of the construction of a democratic reorganization in the perspective of "productive tensions", occurs the "perverse effects" which transform the effective participation into submitted, routinized, bureaucratized participation. This has been, according to her point of view, the road followed by the Municipal Council of Education of Florianópolis.

**Key Words:** Social Movements, Social Policies, Education, Brazil.

## 1. Presentación

La investigación realizada junto al Consejo Municipal de Educación (CME) tuvo como objetivo general hacer un análisis de las posibilidades y límites, o de las tensiones que se establecen en un proceso de ampliación y/o "democratización" del orden institucional en el área de políticas sociales o, más específicamente en este estudio, en el área de la política educativa a nivel del municipio de Florianópolis.

El abordaje teórico se centró, en esta perspectiva, en la temática movimientos sociales y políticas sociales, partiendo del supuesto de que, históricamente, la sociedad brasileña ha venido presentando un patrón de desarrollo excluyente y conservador, con la adopción de políticas sociales de carácter compensatorio, más inclinadas a la lógica de la acumulación que de la redistribución (Vianna, 1989).

La década de los 30 viene siendo señalada como el marco inicial de la institucionalización de las políticas sociales a nivel federal como mecanismos de optación por parte del Estado o de inclusión selectiva, controlada y anticipada de las demandas sociales y políticas de las clases no privilegiadas. Esa lógica se va a hacer más profunda a partir del régimen autoritario post-64 con el establecimiento de un cuadro institucional altamente centralizado, autoritario y burocrático. Draibe (1989) analiza el desarrollo de las políticas sociales como mecanismos utilizados por el Estado autoritario para la prevención de conflictos sociales y garantía de legitimidad.

Si por un lado las políticas sociales vienen siendo concebidas por el poder público como una esfera comprendida en el sector económico (Demo, 1978; Bierrenbach, 1982), por el otro se vienen caracterizando como prácticas clientelistas, por y a pesar de la "nueva república" ("todo por lo social"), cuya actuación obedece a una lógica residual (asistencialista) y meritocrático-particularista, en perjuicio de una lógica redistributivo-universal (Draibe, 1989).

El resultado de este proceso es la organización de un aparato estatal altamente ineficaz, centralizador, burocrático, fragmentado, privatizado, concomitante al establecimiento de absurdas desigualdades socia-

les, con un cuadro caótico a nivel de atención a las necesidades básicas de la mayoría de la población. Es en ese contexto que el Estado brasileño, acelerado y obedeciendo a la lógica económica internacional, ha venido adoptando una perspectiva neoliberal, en el sentido de volver a pasar la administración de los bienes y servicios públicos a la iniciativa privada.

Distintas corrientes en la sociedad señalan la necesidad de una reorientación del Estado junto a las políticas sociales, resaltándose las propuestas neoliberal (actualmente hegemónica) y la democrático-progresista. Ambas presentan la necesidad de descentralización, autogestión, autonomía. Si por un lado la perspectiva neoliberal hace hincapié en la descentralización a través de la privatización de los bienes y servicios (tónica en el mercado autorregulado), por el otro la propuesta democrático-progresista entrevé un proceso de descentralización basado en la autogestión democrática de la población en la administración de los recursos públicos, en el sentido de garantizar una amplia y efectiva participación y control de los bienes colectivos, en una perspectiva de ejercicio de la ciudadanía. Se propone, en ese sentido, que se instituya en la esfera educativa una "lógica democrático-participativa, cuyo objetivo es otorgar autonomía de decisiones a las instancias locales para la administración educativa, basada en criterios de distribución social de poder" (Osorio, 1982: 16). Dicha lógica se presenta contraria al neoliberalismo, cuyo objeto es mucho más la transferencia de encargos para otras instancias sociales que la tarea de resolver los problemas sociales (García, 1991; Tedesco, 1992).

Democratización de la educación significa, por consiguiente, la creación de instancias de decisión colectiva no sólo a nivel de la administración municipal — Secretarías, Consejos— sino también a nivel de las unidades escolares, con la participación efectiva de la comunidad local. Esta propuesta ha sido la tónica de los programas de los partidos políticos de corte democrático-popular a partir de la década de los 80, con varias experiencias de administración alternativas a la forma tradicional de administración de las políticas sociales. Varios análisis han sido hechos no sólo en el sentido de entender "su eficiencia administrativa, sino también bajo el punto de vista de su capacidad de crear una nueva forma de conexión entre el Estado y la sociedad civil, capaz de proporcionar legitimidad a las decisiones administrativas implementadas por el Estado" (Azevedo y Avritzer, 1994), o en el sentido de comprender los mecanismos propulsores y limitativos de la constitución de una nueva institucionalidad que altere los patrones clientelistas y excluyentes tradicionales, en el sentido de la democratización de la sociedad.

Es en esta perspectiva que la investigación realizada trató de analizar algunos aspectos del proceso de "Democratización de la Enseñanza" llevado a cabo por la Secretaría Municipal de Educación de

Florianópolis. Apenas tomó posesión de la Alcaldía Municipal, el gobierno del Frente Popular<sup>1</sup> promulgó las "Normas de Procedimiento y Metas para la Educación", gestión 93/96, así delineadas: democratización de la gestión, democratización del acceso, política de educación de jóvenes y adultos, nueva calidad de la enseñanza, cuya ejecución "deberá hacer surgir la escuela pública libertadora, democrática, unitaria y transformadora" (SME, 1993:05).

El presente trabajo busca sistematizar los datos recolectados en el período noviembre 93-marzo 95, presentando un análisis de carácter preliminar en lo que se refiere a la propuesta "democratización de la gestión". En este sentido, la atención está centrada en el funcionamiento del Consejo Municipal de Educación, considerado a priori como espacio por excelencia de interlocución Estado/Sociedad civil, o como mecanismo institucional de reorientación de las prácticas político-institucionales<sup>2</sup>. Dando privilegio a este espacio institucional de participación de la sociedad civil en la política educacional, este trabajo trata de responder a los siguientes interrogantes: ¿cómo se viene realizando esa participación? ¿en qué sentido el Consejo se ha caracterizado como un canal alternativo de administración pública? ¿cuáles son las posibilidades y límites, o las tensiones de este proceso? ¿se trata de una ejecución de la propuesta de democratización de la gestión? Dichos interrogantes serán analizados aquí con carácter parcial y preliminar, teniendo en vista: a) las limitaciones y dificultades de tiempo y recursos para la realización de la investigación; b) la actualidad/contemporaneidad del proceso de investigación que se está delineando en la administración vigente y que, por lo tanto, está abierto a múltiples reorientaciones.

La investigación, realizada entre noviembre 93 y marzo 95, ha desarrollado las siguientes actividades: a) análisis de documentos de la Secretaría Municipal de Educación: legislación relacionada con la institución del CME; consulta del libro de actas; levantamiento de datos relacionados con la cuestión educativa del Municipio; b) entrevistas realizadas a 4 representantes de la UFECO (Unión Florianopolitana de Entidades Comunitarias): presidente, representantes ante el CME, otros miembros de la directiva; 5 representantes de la SME: Asesoría de Planificación, Enseñanza, representantes de la Secretaría ante el CME y representantes del Grupo de Gestión; c) contactos con algunos profesores y directores de la red.

1. Coligación partidista integrada por el PT, PPS, PSDB y PDT en las elecciones municipales de 1992, en Florianópolis.

2. Además del CME, otras acciones están siendo llevadas a cabo por la Secretaría Municipal de Educación, como la elección de los directores de escuelas, movimiento de reorientación curricular, reorganización de la estructura administrativa de la Secretaría (Colegiado), las cuales no serán estudiadas en este trabajo.

## 2. Breve historia de las relaciones entre movimientos sociales y estado en la implementación de políticas sociales en Florianópolis

Es característica básica de la política del Estado de Santa Catarina la dominación histórica de las oligarquías locales representadas por las familias políticas catarinenses Ramos, Konder y Bornhausen, que han dominado los principales espacios de la política institucional hasta la década de los 80, en el establecimiento de relaciones clientelistas históricas con la sociedad civil. Es en esta perspectiva que la historia reciente de los movimientos sociales urbanos<sup>3</sup> en el municipio está directamente relacionada con la continuada dominación oligárquica, cuestionada por ciertas organizaciones de barrio en la década de los 70, cuando la implantación de los Centros Sociales Urbanos.

A mediados de la década de los 70, en el gobierno Geisel, fue creado por el Programa Nacional de Centros Sociales Urbanos (CSU's, 1975) como parte de la estrategia del II Plan Nacional de Desarrollo del régimen militar. En Santa Catarina, el entonces gobernador Antonio Carlos Konder Reis (Arena, 1975-78) creó, a partir de 1977, la SAC (Supervisión de Acción Comunitaria) relacionada directamente con el despacho del gobernador, y responsable de la implementación de los CSU's los cuales, constituidos por decreto, pasaron a ser la tónica de la política comunitaria catarinense en el sentido de atender a la población en las áreas de salud, educación, deporte, recreación, teniendo en cuenta el control de las acciones colectivas. Según Matos, "el proceso de ampliación de la participación popular en el programa de formalización jurídica para la concesión de bienes y servicios de parte del poder público regional puede ser caracterizado como una nueva configuración del clientelismo político, como fenómeno público de masas... con control de un gran contingente poblacional" (1990:60). A nivel municipal la adhesión a este programa fue inmediata, considerándose la centralización del régimen, con la subordinación de los municipios a las normas y recursos de las esferas regional y federal. Es importante recordar que en el Brasil los gobernadores sólo empezaron a ser elegidos a partir del 82, y los alcaldes de las capitales a partir del 85. En esta perspectiva, Florianópolis fue gobernada por representantes de los partidos aliados al régimen hasta mediados de la década del 80, cuando entonces, ya en el contexto de la "Nueva República", se rompió la antigua lógica con el ingreso del PMDB en la administración municipal.

3. Entendidos aquí como todas las organizaciones de carácter colectivo, más o menos institucionalizadas, que demandan cambios o respuestas del poder público para la solución de problemas, sean de carácter más local o global.

Luego, las políticas sociales se han venido configurando históricamente con estrategias del poder público para atenuar conflictos, obedeciendo a la lógica de acumulación a través del clientelismo y optación de amplios sectores de la población. En conformidad con el cuadro nacional, también en el municipio se observa el nacimiento de movimientos sociales, en contraposición con la política hasta entonces hegemónica. Con el proceso de apertura y configuración de la "Nueva República", la ascensión de sectores de la oposición en el Estado y Municipio, canalizados por los partidos políticos (PMDB, PT), los Sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil (CEB's, Asociación de Moradores) se torna significativa para el rompimiento de ese "clientelismo de masas", inaugurando una frase de expansión y rupturas en la historia de los movimientos sociales en el Estado. En Florianópolis se crean articulaciones y se organizan entidades federativas de representación popular con la finalidad de fortalecer las luchas e influir decisivamente en la administración de las políticas públicas. Se inauguran, entonces, nuevas relaciones entre la sociedad civil y el gobierno municipal, con la apertura de espacios de participación popular. Se inaugura, también, una fase de ampliación y fortalecimiento de las luchas populares con la articulación y federalización de las organizaciones de barrio. Dicho proceso ocurre plagado de ambigüedades, conflictos y rupturas, atravesados por la histórica organización y participación de los Consejos Comunitarios, vinculados a los antiguos CSU's (Lúchmann, 1990). Y es así como en 1987 se constituye la UFECO, imponiéndose como legítima representante de las organizaciones comunitarias del municipio, y otra articulación conocida como Movimiento de Periferia, configurando una ruptura en la organización de los movimientos populares de Florianópolis, determinada en gran parte por las diferentes posiciones y vinculaciones político-ideológicas de sus representantes<sup>4</sup>.

La expansión de las organizaciones de moradores fue decisiva para la reversión del cuadro político-institucional del municipio, que rompió la dominación de las oligarquías con la ascensión del PMDB al gobierno en el 85, proponiendo una gestión "democrático-participativa", en la cual "el pueblo pasará a ser el sujeto de la administración municipal, actuando concretamente, a través de diferentes formas de representación" (Meinicke, 1990). Con una propuesta de participación popular en la administración de las políticas públicas, el gobierno del PMDB abrió espacios para la constitución de canales alternativos de interrelación con la sociedad civil, como la creación de los Consejos Municipales, además del presupuesto

4. La UFECO acusaba la vinculación de la periferia con el PT, alegando ruptura con el pluralismo político-ideológico del movimiento; y la periferia acusaba a la UFECO de conservadora por presentar en sus cuadros representantes vinculados al PMDB, PFL, PDS y a los antiguos CSU's, caracterizando la entidad como "Brazo Comunitario del poder público" (Lúchmann y Seiffert, 1994).

participativo y elecciones para escoger los intendentes comunitarios y los directores de las escuelas municipales.

Caracterizados como un adelanto en el quehacer político del municipio, la proposición y actuación de estos Consejos presentan una serie de dificultades y limitaciones. Entre ellas, la innovación de la propuesta que, por ser pionera a nivel municipal, estuvo sujeta a una multiplicidad de errores y trabas no sólo a nivel de los recursos sino también debido a las peculiaridades del sistema institucional o a la complejidad institucional del poder público. A la falta de tradición de la incorporación de los sectores populares a la vida política se suma el contexto de conflictos de los movimientos populares cuyas organizaciones federativas terminan por tomar posición en forma aislada y desarticulada.

Con una política de actuación caracterizada por la ocupación de los espacios institucionales, la UFECO terminó asumiendo la representación de las comunidades a nivel municipal con serias dificultades de representación junto a las bases, además de la legitimidad cuestionada por importantes sectores de la Periferia. Los Consejos terminaron configurándose como una instancia más dentro del poder público municipal (de carácter consultivo), sometidos a las determinaciones y deliberaciones de los poderes ejecutivo y legislativo municipal, y terminaron siendo extintos, en su mayoría, en la posterior administración del PFL<sup>5</sup>.

Es al final del mandato del PFL (1991) cuando será aprobada la ley que crea el Consejo Municipal de Educación con carácter deliberativo. Este Consejo es instituido por el propio poder ejecutivo a través de la Secretaría Municipal de Educación.

Así es como la década de los 90 presenta a nivel municipal un cuadro que se coaduna con la situación nacional y que, salvo algunas excepciones, no llena las expectativas de las propuestas de descentralización y participación popular en la administración de las políticas sociales.

Corroborando los análisis que señalan la crisis de los movimientos sociales en la década de los 90, se percibe a nivel local un reflujo en la actuación de las organizaciones de la sociedad civil en Florianópolis el cual, siguiendo el análisis de Gohn, puede ser visto como determinado, por un lado, por la precaria sustentación a nivel de base (envolviendo varias implicaciones como diferencias de clases, falta de cuadros, mediadores centralizados) y determinado por el otro por la decepción: El desempeño de los grupos de oposición que ascendieron al poder al final de la década de los 80 fue obstaculizado por la crisis económica; la atención plena de las demandas requería recursos que, además de escasos, eran controlados a nivel federal. El volumen de las necesidades era astronómico, tarea

5 Consejo Municipal de Educación, Transporte, Turismo, Desarrollo y Salud. Este último se mantiene en función del SUDS.

para generaciones y no para una administración. Sólo se cambió el estilo y el sentido de las prioridades. Sin embargo, esos cambios no fueron suficientes para generar confiabilidad y nuevas esperanzas" (1993:06).

La frágil identidad y visibilidad de los movimientos se acentúa en la década de los 90 debido no sólo a la crisis y la decepción sino también a la salida de liderazgos para ocupar espacios en los aparatos del Estado. Siguiendo todavía a Gohn, "el intento de cambiar la sociedad política a través de un plan institucional para después tratar de cambiar la sociedad civil que fracasó ante la cultura política vigente atrasada, tradicional, impregnada de valores como el clientelismo, la corrupción, el nepotismo, etc..." (1993: 08)<sup>6</sup>.

Es en ese contexto que la administración del Frente Popular, gestión 93/96, va a implementar la propuesta de democratización de la gestión del sistema educativo. Es importante resaltar algunos datos que caracterizan el municipio de Florianópolis. Siendo la sede del gobierno del Estado de Santa Catarina, con un área de 451,4 km<sup>2</sup>, Florianópolis se clasifica como ciudad de porte medio, con una población de 254.941 habitantes, de los cuales 86.854 son económicamente activos, así distribuidos: el 2,90% en actividades agropecuarias, el 78,93% en actividades de comercio y prestación de servicios, y el 18,12% en la industria. Abriga dos universidades, una del gobierno federal y la otra del gobierno regional, y presenta una vasta red de guarderías, escuelas preparatorias, primero y segundo grados a nivel de gobierno regional, municipal y particulares. A nivel municipal Florianópolis cuenta con 19 escuelas básicas, 14 extensiones, 37 núcleos de educación infantil y 20 guarderías. A partir de la década de los 70 y durante toda la década de los 80 y los 90 la ciudad ha visto crecer su contingente poblacional no sólo en función del crecimiento vegetativo sino también por el proceso migratorio, que del 22% en la década de los 70 pasó al 41,64% en los 80, duplicando así su cuadro poblacional<sup>7</sup>.

En un contexto de crisis económica y aumento de las demandas en el área educativa, el municipio presenta en la década de los 90 un cuadro educativo insuficiente para cubrir las necesidades de la población local. Cuerpo de profesores no calificado, nivel no universitario, deserción, repitientes, falta de recursos son problemas que conforman el cuadro local, reproduciendo (a pesar de sus particularidades) una realidad a nivel regional y también nacional. Según documento de la SME, el 50% del cuerpo docente está formado por profesores sustitutos, hay casi un 30% de analfabetismo, edificios damnificados, centralizados y burocratización de la administración, falta de recursos y falta de preparación del cuerpo

6. Como los proyectos de presupuesto participativo en Vitória (Rodríguez y Afonso, 1994). Belo Horizonte y Betim (Azevedo y Avezler, 1994), así como experiencias bien sucedidas en Porto Alegre y Santos.

7. Sinopsis preliminar del Censo demográfico de 1991 (SME, 1993).

docente son parte de la lista de problemas de emergencia que deben ser enfrentados por la nueva gestión (SME, 1993). En esta perspectiva se presenta la propuesta de democratización de la gestión.

### 3. Democratización de la gestión: un análisis del CME

#### *Democratización en cuanto reordenamiento institucional*

Se parte del supuesto de que la democratización de la gestión implica un reordenamiento institucional en el sentido de superación de las formas tradicionales de hacer política; o la democratización significa ir más allá de la representación institucional formal a cargo de la política partidaria, en la construcción de vías alternativas, teniendo en vista la incorporación de la sociedad civil en la reorientación de las políticas públicas, con énfasis en la construcción y efectividad de la ciudadanía. Según Azevedo y Avritzer, esa nueva institucionalidad permitiría la confluencia de las dos lógicas de acción ["por un lado los procesos interactivos y comunicativos, que remitirían mucho más a los movimientos sociales que las formas directas de democracia; por el otro, la estructura del Estado moderno, organizada con el intuito de reestructurar las demandas de la sociedad a fin de hacerlas absorbibles por los centros de toma de decisiones" (1994:04)] en un proceso de reestructuración institucional que permitiría la constitución de una "tensión productiva" en el sentido de que "al establecer mediaciones con movimientos sociales interactivos el Estado reconoce la igualdad de los ciudadanos no sólo como autorizadores de políticas sino también como sujetos de la organización política...

Tal complementariedad (entre sociedad civil y Estado) apunta hacia la profundización normativa de la democracia como alternativa al elitismo democrático" (op. cit., 05).

En esta perspectiva, democratización de la gestión significa la transformación de las tradicionales formas "restrictivas y/o instrumentales" de participación popular junto a las políticas públicas, en el sentido de la apertura y consolidación de espacios con amplia, representativa y legítima participación de la población junto a la administración pública.

Algunos criterios son aquí definidos como indispensables para la configuración de esta nueva institucionalidad: a) una representación plural de la población, incluyendo a todos los sectores sociales que actúan en el área; b) autonomía y descentralización a nivel de organización; c) poder de deliberación, fiscalización y evaluación de la política en cuestión; d) necesidad de hacer públicos los problemas, propuestas y resultados; e) eliminación de los particularismos teniendo en vista las necesidades de la colectividad más amplia; f) resonancia y relaciones con las organizaciones de base o con la población en general.

La atención a ese conjunto de criterios permitiría la eliminación de las barreras burocráticas en beneficio de una organización autónoma y

descentralizada en el proceso de ruptura con las prácticas del clientelismo y la optación.

### **El Consejo Municipal de Educación (CME) en la gestión del Frente Popular**

Pese a haber surgido en el escenario municipal en el gobierno del PMDB, el CME se consolidó por la Ley 3651/91 del 11/11/91 como órgano de deliberación colectiva, con sede en Florianópolis y jurisdicción en todo el Municipio, vinculado a la Secretaría Municipal de Educación (SME) de la Alcaldía Municipal de Florianópolis. Según alteración de esa Ley el 30/12/92, aprobada por el Concejo Municipal, el CME tiene por objetivo proponer la formulación de la política de Educación del Municipio con carácter deliberativo, normativo, fiscalizador y controlador de la destinación y aplicación de los recursos a la Educación. Constituido por iniciativa de la Secretaría Municipal de Educación en el gobierno Bulcao Vianna (PFL) y por lo tanto vinculado a esa Secretaría, el CME se compone legalmente de los siguientes miembros y sus respectivos suplentes:

- 01 representante de la SME
- 01 representante del Sindicato de los Trabajadores del Servicio Público Municipal (SINTRASEM)
- 02 representantes de las Entidades Comunitarias organizadas, siendo 01 de la Isla y 01 del Continente
- 01 representante de las APPs (Asociación de Padres y Profesores Municipales)
- 01 representante del Concejo Municipal
- 01 representante del SENAI (Servicio Nacional de la Industria)
- 01 representante del SENAC (Servicio Nacional del Comercio)
- 01 representante de la SEE (Secretaría Regional de Educación)
- 01 representante del Sindicato de los Trabajadores en Educación del Estado de Santa Catarina (SINTE)
- 01 representante de las entidades estudiantiles legalmente constituidas en el Municipio.

Según la legislación, el CME será presidido por un miembro del Consejo, el cual será escogido libremente por los demás miembros del Consejo y el acto de toma de posesión estará a cargo del Alcalde del Municipio, por un período de 01 año, siendo posible la reelección. A nivel de organización interna, está instituido por ley que el CME tendrá su funcionamiento organizado en términos de las siguientes comisiones: 1) Enseñanza pre escolar y enseñanza fundamental; 2) Enseñanza media y supletoria; 3) Legislación, normas y planificación, siendo parte integrante del Consejo, además del plenario, la presidencia, vice presidencia y secretaria ejecutiva.

En esta perspectiva, el Consejo presenta una historia de fuerte vinculación con el poder público, desde su primera reunión, en abril del 92, en que se nombraron los Consejeros y se discutió el reglamento interno. La forma de su constitución vino a marcar profundamente sus rumbos ya que, creado dentro de un gabinete, su situación se va limitando a los parámetros burocráticos preestablecidos, sin una amplia discusión con la población. Las acciones del Consejo se van a caracterizar por el predominio de los temas relacionados con reglamento interno, delegación de competencias, cuestiones presupuestarias, girando siempre alrededor de su propio funcionamiento y organización<sup>8</sup>.

Cuando el equipo del Frente Popular se encargó de la administración municipal, el funcionamiento del Consejo siguió en los mismos moldes, sin cambios. A principios del 93 se realizaron elecciones para la nueva composición del Consejo y permanecieron prácticamente las mismas personas con un eventual intercambio de cargos, sin que se hubiesen realizado asambleas en las diversas categorías con acceso a este colegio.

Rescatamos, aquí, los criterios de democratización anteriormente levantados, por considerarlos útiles para el análisis del CME:

1) En lo que se refiere a la representación. La composición razonablemente representativa y plural solicitada por la ley no corresponde a la realidad, caracterizada por la participación reducida a un grupo formado por el representante del Concejo Municipal (Concejal del PPR), representantes de la UFECO, de la SEE, del SENAC, del SENAI y de la SME. A pesar de que la UFECO como institución represente a las entidades comunitarias del municipio, su organización y funcionamiento obedecen a una lógica centralizada y jerarquizada, y no cuenta entre sus representantes con gran número de organizaciones de barrio, ya que éstas no se identifican con su actuación sea por las vinculaciones político-partidistas de sus representantes (PMDB, PPR, PFL, PPS, etc), sea por sus demandas. Aislada de las bases y limitada por conflictos con otras organizaciones comunitarias, su participación junto al Consejo termina siendo particularizada y sin sustentación político-comunitaria. A este reflujo de la actuación combativa de las organizaciones de barrio se suma la precaria posición y representación sindical (sin participación en el Consejo), con dificultades en la formación de cuadros para la participación de liderazgos al mismo tiempo en los equipos de gobierno y legislativos. Otras organizaciones de la sociedad civil también se encuentran bastante desmovilizadas, como las organizaciones estudiantiles (que nunca asistieron al CME) y las APPs, éstas con una actuación desarticulada, ya que la mayoría de las APPs actúa junto a las escuelas en una perspectiva mucho más asistencial/

8. De abril 92 a noviembre 94, más del 50% de las reuniones trató de estos asuntos, según los libros de actas consultados.

publicitaria que político/pedagógica. Así es como la coyuntura, caracterizada por la desmovilización de la sociedad civil, interfiere directamente en la composición y actuación del Consejo, llevado a cabo por un número reducido de miembros, que no representan la pluralidad de las organizaciones de la sociedad civil.

2) En lo que se refiere a la autonomía. En este contexto que limitada la representación, su autonomía (capacidad de deliberar, recursos materiales/humanos) se ve comprometida. El Consejo se encuentra sujeto a la SME y dependiente de ella. La cuestión del presupuesto, espacio físico y recursos materiales propios vienen siendo objeto de discusión desde su constitución. Las acciones y deliberaciones terminan siempre dependiendo del espacio y recursos de la SME, bien como de la persona del presidente del Consejo, cuya centralidad está directamente relacionada con la estructuración de este órgano. Un factor que repercute directamente en el problema de la autonomía es la posición política de los miembros del Consejo. En el caso analizado, las tendencias (SME, PT) y otros representantes (PRR, etc.) van configurando un cuadro mucho más propicio al conflicto que al consenso, siendo el Consejo mucho más un mecanismo de control y amenazas con objetivos político-ideológicos que un espacio de elaboración/evaluación de una política educativa que atienda a la población florianopolitana.

3) El carácter deliberativo. A pesar de haber sido aprobado por ley, la delegación de competencias del CME está en manos del Consejo Regional de Educación (CEE), cuya estructura y funcionamiento ha sido objeto de un exhaustivo estudio, el cual presenta al CEE como una instancia de carácter político-decisorio que se transforma en una instancia técnico-burocrática, caracterizada por enlaces institucionales y de intereses, en una perspectiva conservadora y reproductora de las decisiones superiores (federales, regionales), con énfasis en los aspectos legales (RIBEIRO, 1991). La dependencia del CME a este colegio de ámbito regional, aliada a los demás aspectos mencionados, viene impidiendo la adopción de un conjunto de acciones que justifiquen la existencia del Consejo (que caracterizarían su identidad), configurando un proceso de crisis de legitimidad.

4) Publicidad y universalismo. Hacer del dominio público la cuestión educativa del municipio, motivando las bases para un mayor compromiso en la solución de los problemas no ha sido una práctica del Consejo el cual, consumido en discusiones burocráticas y rivalidades políticas, se limita a acciones aisladas, parciales, fragmentadas, y por lo tanto no llega a constituirse en un foro de discusión, deliberación, evaluación de una política educativa para el municipio de Florianópolis.

Un ejemplo de eso es la utilización de la prensa escrita por los representantes de la UFECO en el sentido de denunciar acciones de la

SME consideradas abusivas o “demasiado autoritarias y radicales, dificultando la participación integrada de las personas, en una visión popular que se coloca contra la comunidad en algunos casos”<sup>9</sup>.

Por otro lado, los representantes de la SME afirman la “elitización” del Consejo que, “desligado de las bases y sin una preocupación de mayor alcance como en relación a la LDB (Ley de las Normas de Procedimiento y Bases de la Educación) —está representado por entidades como la UFECO—, caracterizada por un amontonado de intereses sin discusión popular”<sup>10</sup>. En contraposición a la posición de la UFECO, los representantes de la SME defienden la autonomía del Consejo en relación a la Secretaría puesto que “nosotros no vamos a hacer el Consejo, porque éste tiene que ser construido a través de movimientos sociales APPs, etc., con vida propia, sin que la SME interfiera en su administración”<sup>11</sup>.

Según Touraine, “si la democracia es posible, lo es porque los conflictos sociales oponen a actores que, al mismo tiempo que se combaten se refieren a los mismos valores, a los cuales tratan de dar formas sociales opuestas” (1994:358). En el caso del CME, los conflictos señalan respuestas y perspectivas diferenciadas en lo que se refiere a la forma de la representación y participación popular junto al Consejo, bien como su relación junto a la Secretaría. Representantes de esta última cuestionan a la representación del Consejo como órgano de representación popular, así como su dependencia (recursos, acciones) en relación a la Secretaría. Por su lado, los representantes de las entidades comunitarias junto al Consejo cuestionan la indiferencia de la SME junto a este colegio, reivindicando más atención y recursos de este órgano junto al Consejo.

Este ejemplo parece dar testimonio de las dificultades y/o desafíos en la construcción de palenques democráticos que, sin ocultar los conflictos, permitan el establecimiento de un consenso en cuanto a las normas, valores y objetivos de la acción colectiva. En esta perspectiva el “consenso” debe ser construido y no establecido de antemano por los diferentes sectores actores del proceso.

Si por un lado la administración municipal hereda esta estructura ya en el inicio de su mandato, por el otro muy poco ha hecho para una

9. Fragmento de la entrevista con representantes de la UFECO refiriéndose, por un lado, a las elecciones para directores de escuelas municipales realizadas en julio del 94. La UFECO acusa a la SME de valerse de estas elecciones para obtener un mayor control sobre las escuelas a través de la sustitución de los directores que no se armonizan con la orientación ideológica de la Secretaría. Como ejemplo, señalan la “imposición” de elecciones en guarderías construidas por la comunidad —y por lo tanto “autónomas”— con criterios de participación impuestos por la Secretaría sin una discusión previa con la comunidad. Por otro lado, la UFECO acusa a la SME de vaciar el Consejo ya que “si hubiera habido interés por el Consejo se hubiera reunido en el primer mes de trabajo; hubiera presentado una proposición de trabajo conjunto para corregir los errores al mismo tiempo que cosechar los frutos, pero no se convocó a ninguna reunión” (Op. cit.).

10. Fragmento de la entrevista realizada con el representante de la SME.

11. Op. cit.

reorientación de este cuadro. Si la democratización de la gestión es la primera directriz apuntada hacia el área educativa, en la práctica se ha venido tolerando una actuación del consejo, subsidiándolo con recursos humanos y materiales. Al mismo tiempo en que la Secretaría no reconoce a este colegio como legítimo representante de los intereses populares — luego, no es considerado ejemplo del modelo idealizado — su mantenimiento y funcionamiento confieren al poder público un carácter de legitimidad por garantizar este espacio, cuyas limitaciones son justificadas por su cuadro de representación. Por otro lado, el bajo nivel de eficiencia, representación y combatividad del Consejo permiten a la Secretaría — libre de mayores presiones — invertir sus acciones y recursos en otras direcciones.

Democratización de la gestión significa, en el ámbito de la propuesta del Partido de los Trabajadores (PT), la “transformación de las estructuras de poder existentes en el sistema educativo como un todo, desde órganos centrales hasta las escuelas, a fin de permitir la participación real de la población en la conducción de las cuestiones educativas en los siguientes niveles: elaboración de proposiciones a través de la presentación de reivindicaciones y de definición de prioridades, y acompañamiento y fiscalización de las acciones de la administración pública” (REIS, 1993:05). El hincapié en el aspecto popular ha venido caracterizando el programa de gobierno del PT en el sentido de que “popular significa prioridad a los estratos populares, o sea, a las clases trabajadoras” (PINHEIRO, s.f.: 07), lo que, según la autora, ha traído dificultades para promover una administración educativa democrática, pública y popular en el sentido de que el hecho de conceder privilegios a un sector o clase —la clase popular— estaría en confrontación con la proposición de democracia en el sentido de participación de todos los sectores de la sociedad. En el caso del CME, esta es una cuestión relevante ya que la ausencia de representación popular es factor importante para una depreciación del Consejo.

A la dificultad en el establecimiento del criterio de pluralidad en la configuración de una práctica democrática se suma la cuestión de la complejidad en la organización y desarrollo de las políticas sociales. Según Barreto, la clase es insuficiente para explicar la atención desigual de las políticas sociales, una vez que los conflictos capaces de producir alteraciones cruciales de la sociedad como un todo ya no separan las clases sino que las atraviesan separando áreas de vida social de individuos idénticos. De ahí el concepto de política social comprendiendo el elenco de intervenciones del estado dirigidas a la atención de la población como un todo y no sólo a una clase o grupo social” (1993:09).

En este sentido, el área de la política educativa no se restringe a las clases populares (a pesar de su predominio con relación a la educación política a nivel de primer y segundo grados), bien como no las alcanza de

forma igualitaria ya que la amplia red educativa permite una inserción diferenciada de la población en la misma. Además de eso, bien o mal, la educación viene cumpliendo con la función de, además de preparar fuerza para el mercado de trabajo, ocupar la fuerza de trabajo (presente o futura) que está fuera del sistema ocupacional (OFFE, 1992); esta función es demandada por la propia población atendida por el sistema. Mucho más que pensar y demandar cambios pedagógicos del sistema de enseñanza, la mayoría de la población quiere ver la escuela funcionando en el sentido de proporcionar asistencia, ocupar el tiempo y preparar fuerza de trabajo para este mercado capitalista. En esta perspectiva la participación de la sociedad civil junto a las cuestiones educativas se inclina mayormente para la resolución de problemas concretos e inmediatos (construcción de escuelas, fiestas para conseguir recursos —actuación característica de las APPs), dejando a cargo de la administración municipal las preocupaciones y la resolución de problemas más abstractos y generales. La reducida participación de la población junto al sector educativo se refleja en la composición de los consejos de Educación, cuya identificación con un proyecto a largo plazo que abarca cuestiones más amplias, es determinante para un vaciamiento, el cual tiende a acentuarse en función de la complejidad institucional, caracterizada por la confluencia e interdependencia de las instancias administrativas y legislativas burocratizadas.

Finalmente, más que una bipolaridad frecuentemente señalada en las lógicas de acción política —Estado con lógica instrumental y Sociedad civil con lógica consensual-solidaria— se percibe un reordenamiento, confluencia y por veces una reversión de las lógicas, procesos estos que dependen no sólo de la situación coyuntural sino de la organización estructural de la sociedad. De ahí que, en vez de la construcción de un reordenamiento democrático en la perspectiva de “tensiones productivas”, ocurre o pueden ocurrir los “efectos perversos” (Azevedo, 1993:22), que transforman la participación efectiva en participación sometida, rutinizada, burocratizada. Este, a mi modo de ver, ha sido el camino seguido por el Consejo Municipal de Educación de Florianópolis.

#### **Bibliografía**

- AZEVEDO S de et Avritzer L. (1994). *A política do “Orçamento participativo”: formas de relacionamento entre Estado e Sociedades Civil*. XVIII ANPOCS, Caxambú, MG, nov.
- AUGUSTO MHO. (1989). Políticas Públicas, Políticas Sociais e Políticas de Saúde: algumas questões para reflexão e debate. *Revista de Sociologia da USP*, 1(2), 2 sem.
- BARRETO ESS. (1993). *Reformulações do papel e funções do Estado nas políticas de Educação*. XVII ANPOCS, Caxambú, MG, out.

- BIERRENBACH M I. (1982). *Política e Planejamento Social. Brasil: 1956-1978*. São Paulo: Cortez, 2 ed., 1982.
- CORAGGIO J L. (1992). *Las dos Corrientes de Descentralización en América Latina. Contexto & Educação*, Unijui, 7(25), jan/mar.
- COSTA S. (1994). *Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa*. *Novos Estudos* 38, mar.
- CURY C R J. (1992). O Público e o Privado na Educação Brasileira. In: Velloso, Jacques, et al. *Estado e Educação*. São Paulo: Papyrus.
- DEMO P. (1978). *Desenvolvimento e Política Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- DRAIBE S M. (1989). O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: Vértice/ANPOCS.
- \_\_\_\_\_. (1993). As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. *Revista USP* 17, mar/abr/mai.
- DRAIBE S e Henrique W. (1988). "Welfare State", crise o gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *RBCS* 6 (3), fev.
- FALEIROS V de P. (1980). *A Política Social do Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez.
- FIORI N A. (1991). *Aspectos da Evolução do Ensino Público: ensino público e política de assimilação cultural no Estado de Santa Catarina no período imperial e republicano*. Florianópolis: UFSC, 2 ed.
- GARCIA W. (1991). *Administração Educacional em Crise*. São Paulo: Cortez.
- GOHN M de G. (1991). *As Relações Sociedade Civil e Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação*. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, 12 (36), ago.
- \_\_\_\_\_. (1993). *Movimento, organizações e cidadania: conquistas, problemas e perspectivas nos anos 90*. (mimeo). XVI ANPOCS, Caxambú, MG.
- LÜCHMANN, L. e Seiffert, R. (1994). *Movimentos Sociais e Política Partidária na Transição Democrática em Santa Catarina*. (mimeo).
- MEINICKE D. (1990). *A Política Social no Município de Florianópolis nos anos 80*. (mimeo).
- MATOS S M. (1990). *O Processo de Formalização Jurídico-Institucional dos Conselhos Comunitários em Florianópolis (1977-1983): um caso de oposição sistemática*. Florianópolis, UFSC (Tesis de Maestría).
- MULLER K T. (1992). *Organização em Florianópolis numa perspectiva de necessidades radicais*. Florianópolis, UFSC (Tesis de Maestría).
- OFFE C. (1989). *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

- \_\_\_\_\_ (1990). Sistema Educacional, Sistema Ocupacional e Política de Educação contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. *Revista Educação e Sociedade*, CEDES, año XI, 35, abril.
- OLIVEIRA JA. (1984). Política Social, Acumulação e Legitimidade. *Revista Administração Pública*, 18 (02), abr/jun.
- OSORIO J. (1992). Educación y Democratización. Notas sobre la descentralización educativa. *Contexto e Educação*. Unijui, 7(25).
- PAULA L F. (1992). Estado e Políticas Sociais no Brasil. *Revista Administração Pública*, 26(4), out/dez.
- PINHEIRMF. *Crítica à proposta de educação popular no Partido dos Trabalhadores*, (mimeo), s.f.
- REIS AV. (1993). *Educação, Política e Mudança Social nas propostas educacionais do Partido dos Trabalhadores*. XVII ANPOCS, Caxambú, MG.
- RIBEIRO IV. (1991). *Burocratização da Educação: um estudo sobre o Conselho Federal de Educação do Estado de SC e seu papel na política de expansão de 2º grau*. (Tesis de Maestría), Florianópolis, UFSC.
- RODRIGUES AT & Afonso M R. (1994). *Poder local, democratização e participação popular: a experiência de Vitória 1989/1992*. XVII ANPOCS, Caxambú, MG.
- SANTOS WG. (1992). *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- SAVIANI D. (1992). Neo-liberalismo ou Pós-liberalismo?, Educação Pública, crise do Estado e Democracia na América Latina. In: Velloso, J. et al. Estado e Educação, São Paulo: Papyrus.
- Secretaria Municipal de Educaça. Diretrizes e Metas para a Educação. Governo da Frente Popular - 1993-1996.
- TEDESCO JC. *Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina*. In: Velloso, J. op. cit.
- VIANNA M LTW. (1989). *A Emergente Temática de Política social na Bibliografia Brasileira*. BIB, Rio de Janeiro, 28, 2º sem.
- WEBER S. *Escola Pública: gestão e autonomia*. In: Velloso, J. op. cit.