

## El planeamiento educativo en Brasil: configuración y dinámicas a partir de sus dispositivos legales

Silvina Julia Fernández  
Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

### Resumen

Este trabajo busca entender cómo se configura la actual dinámica del planeamiento educativo en Brasil a partir de la articulación y puesta en acción de una sistemática definida por diversos dispositivos legales que se complementan entre sí. Así, desde los pioneros de la educación pública a inicios del siglo XX hasta la actualidad, el planeamiento viene siendo destacado como un dispositivo central en función de organizar el sistema educativo y definir las políticas públicas del sector. En este trayecto, diversos modelos, procesos y procedimientos fueron siendo convocados, junto con aquellos actores sociales que cada uno de estos modelos consideró o considera interlocutores válidos. Finalmente, en especial con posterioridad a la Constitución Federal de 1988, llegamos a una definición que supone, a partir del principio de gestión democrática, el derecho a la participación ciudadana en los procesos de planeamiento, entendido en su sentido procesual amplio e implicado en la política pública específica. Para ello, metodológicamente, además del abordaje histórico se identificó el andamio legal que define esta sistemática para el planeamiento educativo, que busca definir y promover distintas instancias y dinámicas participativas locales, regionales y nacionales, convocando a una pluralidad de interlocutores interesados en las políticas educativas.

**Palabras clave:** planeamiento educativo; políticas públicas; modelos de planeamiento; Brasil

## Educational planning in Brazil: configuration and dynamics based on their legal devices

### Abstract

This work seeks to understand how the current dynamics of educational planning in Brazil are configured based on the articulation and implementation of a system defined by different legal devices that complement each other. Thus, from the Pioneers of Public Education at the beginning of the twentieth century until today, planning has been highlighted as a central device in terms of organizing the educational system and defining educational public policies. In this journey, various models, processes and procedures were convened, together with those social actors that each of these models considered -or not- valid interlocutors. Finally, in particular after the Federal Constitution of 1988, we arrive at a definition that assumes, from the principle of democratic management, the right to citizen participation in planning processes, understood in its broad

procedural sense and involved in the specific public policy. For this, methodologically, in addition to the historical approach, the legal scaffolding that defines this system for educational planning was identified, which seeks to define and promote different local, regional and national instances with a participatory dynamic, calling a plurality of interlocutors interested in educational policies.

**Keywords:** educational planning; public policies; planning models; Brazil

## Introducción

Este trabajo tiene como finalidad entender cómo se configura la actual dinámica del planeamiento educativo en Brasil, dado que esta configuración se presenta a partir de la articulación y puesta en acción de una sistemática definida por diversos dispositivos legales que se complementan entre sí. Asimismo, buscamos analizar en qué contexto se institucionalizó esta sistemática, entendida como un conjunto de dispositivos que organizan no solamente algunos principios sino también procesos y procedimientos muy específicos del planeamiento en este país, incluyendo diferentes niveles del sistema educativo y vinculando las diversas instancias organizacionales, actores y momentos del planeamiento de las políticas educativas.

Para ello, en un primer momento, retomamos brevemente una perspectiva histórica sobre la constitución del sistema educativo brasileño y la inserción del planeamiento en este proceso. Enseguida, analizamos y relacionamos los dispositivos legales que disponen los procesos, momentos, actores e instancias del planeamiento educativo brasileños en la actualidad, a fin de comprender su sistemática y dinámicas posibles.

## Planeamiento y sistema educativo: imbricaciones históricas

La discusión sobre el planeamiento educativo en Brasil estuvo invariablemente vinculada a la discusión sobre el sistema educativo. La configuración del sistema educativo brasileño es un poco tardía comparado con otros países latinoamericanos; aspecto relacionado en gran parte a las concepciones de ciudadanía que se evidencian en Brasil. En este sentido, cabe destacar que desde 1822 a 1889, después de la declaración de la independencia, Brasil asumió una forma de organización política monárquica conocida como Período Imperial. Este hecho reverbera, entre otros eventos históricos importantes, en que el fin de la esclavitud haya sido realizado en 1888, siendo el último país americano en abolirla. El inicio de su vida independiente bajo este signo, como es de esperar, legó fuertes marcas en la concepción de ciudadanía, con rasgos excluyentes y elitistas, y no deja, en algunos sentidos, de ser una herencia pesada para la cultura política y educativa brasileña actual.

La Primera República (1889-1930), sin embargo, tampoco tuvo una preocupación destacada por la formación de la ciudadanía, de lo que deriva una escasa inversión en articular y ofrecer un sistema educativo -mucho menos a la gran masa de esclavos recién libertados. En efecto, los historiadores reconocen este momento -desde el punto de vista de la organización de este sistema- como referente a las “Escuelas de Improviso”, resaltando el desinterés con que la educación pública era considerada.

Sólo a partir de la década de 1930, durante el gobierno de Getulio Vargas, comienzan a realizarse acciones más efectivas en función de la organización de un sistema educativo, en parte por las presiones de los pioneros de la educación pública, que pugnaban por democratizar la enseñanza a través de su oferta pública y masiva, pero también -y sobre todo- debido a los efectos de la crisis de Wall Street en 1929, que llevó a un creciente proceso de industrialización en función de la sustitución de importaciones y su consecuente efecto urbanizador, con todos los problemas sociales que esto implica.

Los pioneros de la educación pública conformaban un grupo de intelectuales muy actuantes en el plano político que, entre otras cuestiones y a través de un manifiesto, reclamaban por la necesidad de elaborar un “Plan de Reconstrucción Nacional”, entendido como “un plan de organización y de administración del sistema educativo, a partir de principios pedagógicos y administrativos. Empero, este plan no puede ser entendido aún como un ‘Plan Nacional de Educación’, con objetivos, metas y

previsión de recursos claramente definidos”<sup>1</sup> (HORTA, 1997, p. 140). Por este motivo, en el período siguiente prevaleció la connotación de plan como un conjunto de directrices para la estructuración del sistema educativo (HORTA, 1982), al mismo tiempo que se avanzó con la reglamentación de la educación brasileña (SAVIANI, 2006).

En aquel momento, la idea de la configuración de un sistema educativo nacional también tenía que enfrentar una larga tradición de gran descentralización que otorgaba autonomía y responsabilidad a las provincias del imperio para la oferta de educación pública, sobre todo de nivel primario, lo que no cambió durante la Primera República. Además, debemos agregar la demora de Brasil en instituir un sistema universitario. La colonización lusitana, a diferencia de la colonización española, prohibía la apertura de universidades en cualquier territorio colonial (WEINBERG, 1995). Así, la primera universidad brasileña es fundada en 1930, siguiendo el nuevo ritmo de las circunstancias de la época.

Con esta estructura constitucionalmente descentralizada, ¿cómo implementar medidas que no sean entendidas como invasión a la autonomía local? Lo que podemos percibir a lo largo de los tres gobiernos de Vargas es una secuencia de acciones que intentó articular un sistema educativo nacional avanzando de a poco hacia los estados. Así, este movimiento comienza en 1931 con la creación del Ministerio de Educación y Salud Pública y, enseguida, del Consejo Nacional de Educación, aunque en aquel momento la idea era de un consejo eminentemente técnico (HORTA, 1982). En 1942 identificamos una serie de leyes orgánicas de la enseñanza secundaria industrial y comercial que fija, por ejemplo, contenidos mínimos para estos tipos de educación. Sólo en 1946 son implementadas las leyes orgánicas para la enseñanza normal y primaria, y finalmente en 1961 es aprobada la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, primera en determinar la organización de la educación en el país.

La inserción de una sistemática de planeamiento en la educación brasileña sólo se da a partir del gobierno de Juscelino Kubitschek (1956-1961) bajo la justificativa dominante de la teoría desarrollista, marcada por la idea de un gran planeamiento expresado por el lema del gobierno de realizar “50 años en 5”. Ese era el título de su Plan Nacional de Desarrollo, más conocido como Programa de Metas, que incluía a la educación como demanda derivada en las últimas versiones de este plan (HORTA, 1997), calcado en los principios del modelo de planeamiento normativo (MATUS, 1989). Ya no se trataba más de definir directrices y regulaciones legales específicas sino de implementar un planeamiento integral, adoptando una visión macro estructural, así como lo hizo el planeamiento ruso en 1923.

Después de la introducción del planeamiento normativo, que se ancla con firmeza en el sistema educativo, percibimos una profusión de planes con grandes dificultades de concretización, dada la inestabilidad política de la época. Ese movimiento, sin embargo, fue creando un “para sistema” (ZOPPI, 2004, p. 69) de planeamiento de la educación -afirmado oficialmente con la creación del Ministerio de Planeamiento en 1964, año del último golpe militar (HORTA, 1997)- que en gran medida condujo el sistema educativo en detrimento, inclusive, del propio Consejo Federal de Educación. Así,

[...] después del golpe del ‘64, podemos identificar tres agentes diferentes actuando sobre el planeamiento de la enseñanza: los “técnicos de la educación”, los educadores y los “planeadores de la educación” (HORTA, 1982). Diversos especialistas de la sociología, de las ciencias políticas y de la economía (los “técnicos”) eran llamados para crear un planeamiento educativo que sirviese a

<sup>1</sup> Traducción propia. Original: “um plano de organização e de administração do sistema educacional, a partir de princípios pedagógicos e administrativos, e não um ‘Plano Nacional de Educação’, com objetivos, metas e previsão de recursos claramente definidos”.

los intereses de la Nación y promoviese su desarrollo, principalmente económico. El problema es que poco de eso tiene que ver con el trabajo de los profesores en el aula. (VACCAS, 2012, p. 34)<sup>2</sup>

El planeamiento educativo fue entonces constituyéndose en el proceso y en el método de formular y ejecutar, a través de una minuciosa programación con base “científica” -y, por lo tanto, supuestamente “objetiva y neutral”- una política educativa caracterizada por la fijación de objetivos precisamente definidos para ser alcanzados en plazos determinados, coherentes entre sí y con intenciones explicitadas para otros aspectos del desarrollo, identificados a través de un proceso metódico de análisis y previsión de posibles impactos. Al mismo tiempo, este proceso metodológico delimitaba -también exhaustivamente- las acciones consecuentes y necesarias para realizar los objetivos y, finalmente, establecía una cuidadosa evaluación de los resultados previamente especificados, que fueron alcanzados.

Empero, tanto como consecuencia del proceso de apertura política y de redemocratización del país como por los problemas que este rígido modelo de planeamiento fue presentando, comenzaron a realizarse diversos cuestionamientos a través de los que se tornó cada vez más patente el autoritarismo presente en el modelo tecnocrático implantado (HORTA, 1997). Se criticaba la grandiosidad de las propuestas en contraposición a los modestos resultados obtenidos, la incapacidad de conciliar los diversos planes entre sí y con las realidades educativas, la duplicación de proyectos y estructuras, la poca influencia del Ministerio de Educación y la prácticamente nula participación de los educadores en la toma de decisiones fundamentales, la falta de continuidad de las acciones, que dependían más del juego de influencias ministeriales que de la coherencia interna o externa de los proyectos, la reducción de planeamiento a presupuesto, entre otros aspectos (GARCIA, 2003).

En este movimiento de salida de la dictadura militar, entonces, se retoma el debate democrático y, obviamente, dentro de la discusión se genera una gran movilización manifestando no sólo el deseo de participar a través de las urnas sino también en la toma de decisiones conjuntas, es decir, que la comunidad local sea escuchada por los gobiernos y que las decisiones no sean centralizadas. En el campo educativo más específicamente, esta discusión de la democratización también es retomada pero con otras connotaciones que no sólo reivindican a las de antaño sino que le agregan otros sentidos.

En efecto, podemos decir que el debate sobre la democratización de la educación brasileña tiene tres grandes vertientes, que no se plantean separadamente sino que están imbricadas entre sí, pero que tuvieron una secuencia temporal para su expresión más elaborada.

Así, en primer lugar, este debate implica entender la democratización como ampliación del acceso a la educación. La cuestión del derecho a la educación ya había sido planteada en la década del treinta por los Pioneros de la Educación, con la bandera de que la educación no es un privilegio. Sin embargo, tomando apenas la educación primaria aún en 1960, la tasa de escolarización en este nivel era de sólo 63,43% de la población de siete a catorce años, considerando esta franja etaria la determinada como obligatoria por ley. Este porcentaje subió a 94,9% en el año 2000 según los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (ROCHA, 2014), mostrando los esfuerzos del

<sup>2</sup> Traducción propia. Original: “[...] pós Golpe de 64, podemos identificar três agentes diferentes atuando sobre o planejamento do ensino: os “técnicos da educação”, os educadores e os “planejadores da educação” (HORTA, 1982). Diversos cientistas da sociologia, das ciências políticas e da economia (os “técnicos”) eram chamados para criar um planejamento educacional que servisse aos interesses da Nação e promovesse o seu desenvolvimento, principalmente econômico. O problema é que pouco disso tem a ver com o trabalho dos professores em sala de aula [...] O aspecto tecnicista do planejamento do ensino vem para expandir a compreensão do conceito, que antes era visto apenas no seu aspecto didático”.

período democrático por ampliar la cobertura del sistema.

Pero, junto con estos esfuerzos para la ampliación de la cobertura del sistema escolar como expresión del derecho a la educación, se definió la segunda vertiente de este debate: la democratización de los procesos administrativos escolares, o sea, la democratización del gobierno del sistema educativo y de las escuelas. El argumento principal, además del énfasis en la participación de la población en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas del sector, puede ser resumido en la idea de que, si estamos formando ciudadanos porque se supone que estamos en una democracia, ¿cómo formarlos si no es viviendo en la escuela una experiencia democrática y participativa que le permita de alguna manera poder también participar en otras instancias sociales? Debate que logró inscribirse en la Constitución Federal de 1988 y afectó la legislación educativa posterior al instituir la gestión democrática como principio de la educación pública brasileña.

Sin embargo, constatamos también un tercer movimiento en este debate, actualmente vinculado a la cuestión de la calidad de la educación. Como contextualización, podemos citar datos de la Investigación Nacional por Muestreo Domiciliar<sup>3</sup> del IBGE que apuntaban que en 2009 sólo 63,4% de los jóvenes concluían la enseñanza fundamental (ROCHA, 2014), lo que significa que actualmente el derecho a la educación puede garantizarse en gran parte en el acceso, pero no hay garantía de permanencia y conclusión con un aprendizaje de calidad por parte de la población que ingresó al sistema, a pesar de todos los intentos por abrir el gobierno escolar y la definición de sus políticas a la participación de la población.

### Sistemática y dinámicas del planeamiento educativo en Brasil

Como vimos en el título anterior, la democratización del gobierno de la educación pública brasileña alcanzó su máxima expresión legal en la Constitución Federal de 1988, que además de incorporar diversos dispositivos participativos para la elaboración, implementación y fiscalización de las diversas políticas públicas<sup>4</sup> y de garantizar el derecho a la educación, prevé en el Art. 206 inc. VI que “la enseñanza será impartida con base en el principio de la gestión democrática de la enseñanza pública, en conformidad con la legislación”<sup>5</sup>. Legislación que será aprobada en 1996, cuando la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN/96) consagrará los siguientes artículos:

Art. 3: La enseñanza será impartida con base en los siguientes principios:

[...] VIII - gestión democrática de la enseñanza pública, en conformidad con esta Ley y con la legislación de los sistemas de enseñanza;

[...] IX - garantía de estándar de calidad.

Art. 14: Los sistemas de enseñanza definirán las normas de gestión democrática de la enseñanza pública en la educación básica, de acuerdo con sus peculiaridades y conforme los siguientes principios:

I - participación de los profesionales de la educación en la elaboración del proyecto pedagógico de la escuela;

<sup>3</sup> Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD).

<sup>4</sup> Por ejemplo: plebiscitos, audiencias públicas, consejos gestores con participación de la sociedad civil, etc.

<sup>5</sup> Traducción propia. Original: “Art. 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

II - participación de las comunidades escolar y local en consejos escolares o equivalentes.<sup>6</sup>

Llama la atención el hecho de que el principio de gestión democrática deba ser implementado sólo en las escuelas públicas. Esto se debió a las duras negociaciones suscitadas durante la Asamblea Constituyente frente al poderoso *lobby* de grupos privatistas (PINHEIRO, 1996).

También cabe destacar que la referencia a *los sistemas de enseñanza*, después de la descentralización y reorganización del sistema educativo brasileño, implica que cada ente federativo -es decir, la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal- deberá especificar, en normativa propia, como será implementada la gestión democrática en cada uno de ellos<sup>7</sup>. Así, dado que municipios y estados son los encargados de la Educación Básica, deben legislar en este sentido, lo que trajo no sólo grandes diferencias de sentido sino también la ausencia de esta legislación específica entre muchos de estos entes.

En lo que se refiere al planeamiento, queda en evidencia que el Art. 14 lo plantea como un eje primordial de la gestión democrática, pues en su inciso I) se refiere a la elaboración colectiva del planeamiento de la unidad escolar por parte de los profesionales de la educación. Este inciso se complementa con el siguiente, que instituye la participación de las comunidades escolares y locales en consejos escolares o equivalente. La proximidad textual no es aleatoria: intenta marcar el proceso de planeamiento con la participación no sólo profesional, liderando este proceso, sino también local y comunitaria. El supuesto es que la gestión escolar de la Educación Básica debe contemplar un planeamiento participativo que incluya tanto a los profesionales de las escuelas como a los representantes de la comunidad local, dentro de la cual se incluye a las familias pero también a otras organizaciones de la sociedad civil, como las asociaciones de vecinos.

Paralelamente, así como cada escuela debe tener un consejo con estas características funcionando, las diversas instancias administrativas del sistema educativo también deben garantizar su existencia y funcionamiento. Así, cada municipio debe contar con un Consejo Municipal de Educación, cada estado debe congregarse un Consejo Estadual de Educación, así como el gobierno federal debe garantizar el pleno funcionamiento del Consejo Nacional de Educación. Al mismo tiempo, los diversos entes federativos adjuntan otros consejos obligatorios con participación expresiva de la sociedad civil, destinados a asesorar, deliberar, fiscalizar y/o movilizar, dependiendo de cada caso, en función de diversas políticas públicas (GOHN, 2007), como por ejemplo los Consejos de la Merienda Escolar, Consejos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación, Consejos de Transporte Escolar, entre otros. Su importancia es tan preeminente que, en muchos casos, sin la aprobación de las rendiciones de cuentas por parte de estos consejos, las nuevas remesas de subsidios y otros fondos públicos no pueden ser transferidas y ejecutadas.

Por otro lado, el Art. 56 dentro del Capítulo IV de la LDBEN/96 dispone que las instituciones públicas de Educación Superior también obedecerán al principio de gestión democrática, asegurada

<sup>6</sup> Traducción propia. Original: “Art. 3: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; [...] IX - garantia de padrão de qualidade”; “Art. 14: Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

<sup>7</sup> Según la LDBEN/1996, los gobiernos municipales son responsables por la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental, los gobiernos de los Estados por la Enseñanza Media y la Unión (o gobierno federal), por las Universidades, así como por la asistencia técnica y financiera a los otros entes federativos, el establecimiento de normas y parámetros generales para el sistema nacional de educación y de garantizar su estándar de calidad.

la existencia de órganos colegiados deliberativos de los que participarán los segmentos de la comunidad institucional, local y regional. El mismo artículo, en párrafo único, dispone que en cualquier caso los docentes ocuparán 70% de los lugares en cada órgano colegiado y comisión, inclusive en los que traten de la elaboración o modificaciones estatutarias, bien como de la elección de dirigentes.

Como vemos hasta aquí, se busca plantear un contexto organizacional dispuesto a una mayor permeabilidad entre las diversas instancias del sistema educativo y la sociedad civil, así como con la población atendida por las políticas específicas (por lo menos para el servicio público). Pero en este contexto organizacional específico, más allá de la elaboración del proyecto pedagógico escolar, ¿cómo se propone el planeamiento educativo? Respondiendo a esta cuestión, podemos decir que el tema del planeamiento es también abordado por la Constitución Federal de 1988 y por la LDBEN/96, articulando una sistemática específica afinada con el principio de gestión democrática al disponer de una serie de bases, procesos y procedimientos.

Así, la Constitución Federal de 1988 atribuye a la Unión (gobierno federal) la competencia de elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social. Sin embargo, al tratar de educación, en el Art. 214, según la redacción estipulada por la Enmienda Constitucional N° 59 de 2009, leemos que

La ley establecerá el plan nacional de educación de duración decenal, con el objetivo de articular el sistema nacional de educación en régimen de colaboración y definir directrices, objetivos, metas y estrategias de implementación para asegurar la mantención y el desarrollo de la enseñanza en sus diferentes niveles, etapas y modalidades por medio de acciones integradas de los poderes de las diferentes esferas federativas<sup>8</sup>.

Es decir que este plan, que debe ser aprobado por el Poder Legislativo, asume fuerza de ley y se instituye como tal con el supuesto de que, al así hacerlo, se lo establece como un plan de Estado -a diferencia de los diversos planes de gobierno de los sucesivos partidos a cargo del aparato estatal. Por este mismo motivo -es decir, tornarlo un plan de Estado- su duración es decenal, dado que así sobrepasa el tiempo máximo que un partido podría permanecer en el gobierno, inclusive siendo reelecto (OLIVEIRA, 2011).

Asimismo, a partir del primer Plan Nacional de Educación (PNE), Ley N° 10.172 de 2001 que abarcaba el decenio 2001-2010, quedó estipulado en su Art. 2 que los entes federativos, con base en el PNE, deberían elaborar sus planes decenales correspondientes. El entendimiento fue que debían elaborarse Planes Estadales de Educación (PEEs) y Planes Municipales de Educación (PMEs) no sólo correspondiendo a las directrices, objetivos, metas (finales e intermediarias) y estrategias del PNE en función de operacionalizarlo de acuerdo a la realidad de cada estado o municipio, sino que también asumirían el mismo formato o estructura en su elaboración.

Al mismo tiempo, el PNE 2001-2010 estipula en su Art. 5 que: “los planes plurianuales de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios serán elaborados de modo a dar soporte a las metas constantes del Plan Nacional de Educación y de los respectivos planes decenales”<sup>9</sup>. Esto

<sup>8</sup> Traducción propia. Original: “Art. 214: A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”.

<sup>9</sup> Traducción propia. Original: “Art. 5: Os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais”.

implica que todos los planes de gobierno deberán adecuarse a los planes de Estado, o sea, al PNE y a los PEEs y PMEs, respectivamente. De la misma manera, los proyectos pedagógicos de las escuelas también deben referenciarse en estos planes a la hora de buscar implementar la política educativa en cada unidad escolar en función de concretizarla junto a la población local.

Esta disposición, sin embargo, no fue cumplida por diversos entes federativos, llevando a situaciones complejas. Sólo para citar un ejemplo, traemos el caso del Estado de Rio de Janeiro, que aprobó el PEE correspondiente en 2009, o sea, un año antes de finalizado el decenio estipulado por el PNE y después de un complicado proceso de negociaciones (VALLE; MENEZES; VASCONCELOS, 2010). Curiosamente, en 2008, a pesar de que el Estado aún no poseía su PEE, la Asamblea Legislativa del Estado de Rio de Janeiro buscó inducir la elaboración de los PMEs por parte de los municipios fluminenses promulgando la Ley Nº 5.332, previendo la suspensión de transferencias de recursos propios del Estado a aquellos municipios que hasta 2010 no los hubiesen elaborado y aprobado en las respectivas Cámaras Municipales. Esta medida fue tomada a partir de la constatación de que a inicios del 2009 apenas 30% (veintiocho) de los noventa y dos municipios del estado poseían PME aprobado como ley. La justificativa de éstos, sin embargo, se refería a la espera por la definición de un PEE, a pesar de que los municipios tienen autonomía para definir y aprobar sus propias políticas educativas (BELLO; ALCANTARA, 2017).

Buscando evitar la situación descrita en el párrafo anterior, el PNE 2014-2024, Ley Nº 13.005, en su Art. 8 dispone que:

Los estados, el Distrito Federal y los municipios deberán elaborar sus correspondientes planes de educación, o adecuar los planes ya aprobados en ley, en consonancia con las directrices, metas y estrategias previstas en este PNE, *en el plazo de un año* contado desde la publicación de esta ley<sup>10</sup>. (La cursiva es de la autora)

La disposición de plazos para que los diversos entes federados sincronicen la elaboración y aprobación de los respectivos planes tuvo efecto concreto y, actualmente, gran parte de éstos poseen sus planes de acuerdo con las exigencias preestablecidas.

Pero nos falta todavía buscar explicitar cuáles son los dispositivos legalmente estipulados para garantizar la participación de la sociedad civil en la elaboración de estos planes, dado que, hasta aquí, enfatizamos el papel y las obligaciones del Estado.

En efecto, la cuestión de la participación en la elaboración de estos planes, aunque constitucionalmente enmarcados dentro del principio de la gestión democrática, manifestó algunos impases. Así, como se explicita en el propio texto introductorio del PNE 2001-2010, en aquel momento dos planes fueron presentados al Congreso. Uno en la Cámara de Diputados por el Dip. Ivan Valente, que atendía a los compromisos asumidos en el Fórum Nacional en Defensa de la Escuela Pública -movimiento que venía participando de estos debates desde la Asamblea Nacional Constituyente. Estos compromisos fueron consolidados en dos Congresos Nacionales de Educación realizados posteriormente con la finalidad de colaborar con el PNE. Otro, presentado al día siguiente por el Poder Ejecutivo. De esta forma,

El proceso de elaboración de este plan [...] fue marcado por fuertes embates entre las propuestas sostenidas por la sociedad civil y movimientos vinculados a la educación y las propuestas del gobierno federal. De hecho, dos proyectos

<sup>10</sup> Traducción propia. Original: “Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei. § 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos”.

alternativos tramitaron en conjunto, y el texto final sancionado en 2001, a pesar de incorporar algunas metas del plan defendido por la sociedad, acabó consagrando la mayor parte del texto enviado por el Ejecutivo<sup>11</sup>. (BRITTO, 2015, p. 21)

Igualmente, el PNE 2001-2010 no imponía mecanismos efectivos de monitoreo, implementación, colaboración federativa o sustento financiero (DOURADO, 2010), lo que hizo que, deslegitimado por diferentes segmentos de la sociedad civil, tuviese un papel secundario en la gestión de la política educativa (BRITTO, 2015).

Para evitar que esto sucediera también con el PNE subsecuente -como se explicita en la Introducción del Documento de Referencia de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE)- en 2008 el Ministerio de Educación, tomando como referencia la Conferencia Nacional de Educación Básica de ese mismo año, publica el Orden Ministerial N° 10, constituyendo la Comisión Nacional Organizadora de la CONAE y asumiendo su organización conjuntamente con los Sistemas de Enseñanza, los Órganos Educativos, el Congreso Nacional y la Sociedad Civil. Esta Comisión definió que la CONAE, realizada en Brasilia en abril de 2010, fuese precedida de Conferencias Municipales o Intermunicipales en el primer semestre de 2009 y de Conferencias Estaduales y del Distrito Federal en el segundo semestre de este mismo año. Todas estas conferencias subsidiaron a la CONAE con el tema central: “Construyendo el Sistema Nacional Articulado de Educación”.

Esta exitosa experiencia, que contó con la presencia de tres mil delegados e intensa participación de diversos actores sociales (BRITTO, 2015), hizo que la Ley N° 13.005 de 2014, que aprobó el PNE 2014-2024, a pesar de no respetar muchas de las propuestas surgidas de esta instancia, instituyese la realización sistemática de estas conferencias así como la designación del Fórum Nacional de Educación como institución permanente vinculado al Ministerio de Educación, con las siguientes responsabilidades:

Art. 6º: La Unión promoverá la realización de por lo menos 2 (dos) conferencias nacionales de educación hasta el fin del decenio, precedidas de conferencias distrital, municipales y estaduales, articuladas y coordinadas por el Fórum Nacional de Educación, instituido en esta Ley, en el ámbito del Ministerio de Educación.

§ 1º El Fórum Nacional de Educación, además de la atribución referida en el caput:

I - acompañará la ejecución del PNE y el cumplimiento de sus metas;

II - promoverá la articulación de las conferencias nacionales de educación con las conferencias regionales, estaduales y municipales que las precedieren.

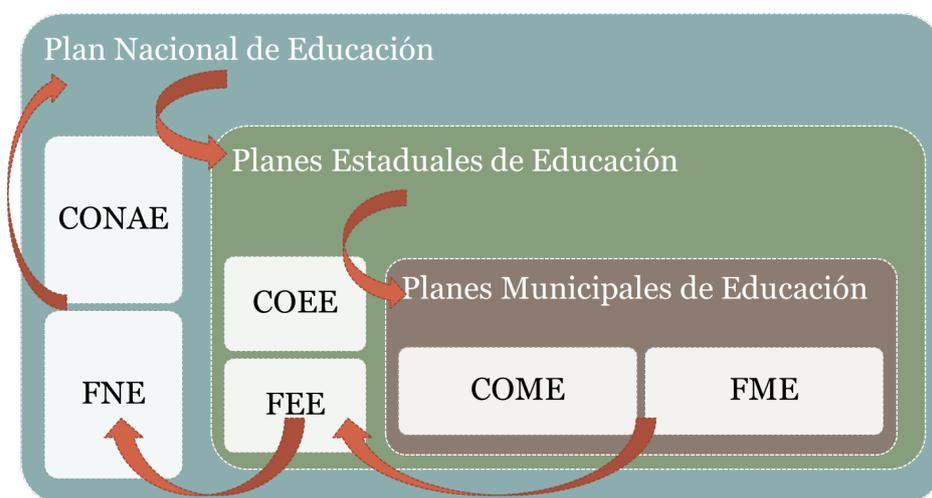
§ 2º Las conferencias nacionales de educación se realizarán con intervalo de hasta 4 (cuatro) años entre ellas, con el objetivo de evaluar la ejecución de este PNE y subsidiar la elaboración del plan nacional de educación para el decenio

<sup>11</sup> Traducción propia. Original: “O processo de elaboração desse plano [...] foi marcado por fortes embates entre as propostas encampadas pela sociedade civil e movimentos ligados à educação e as propostas do governo federal. De fato, dois projetos alternativos tramitaram em conjunto, e o texto final sancionado em 2001, apesar de incorporar algumas metas do plano defendido pela sociedade, acabou consagrando a maior parte do texto enviado pelo Executivo”.

subsecuente<sup>12</sup>.

En este sentido, la sistemática del planeamiento educativo dispuesta por los dispositivos legales analizados hasta aquí puede sintetizarse en el siguiente gráfico:

Figura 1: Sistemática del planeamiento educativo brasileño según la legislación actual



Fuente: Elaboración propia.

Como queda en evidencia en el artículo citado y en el gráfico anterior, se instituyen instancias participativas -dado que los diferentes Fóruns (Nacional, Estaduales y Municipales) están conformados por miembros del estado y de la sociedad civil organizada no sólo para la elaboración, sino también para el monitoreo sistemático y la evaluación de la implementación de los planes de educación en los diferentes niveles del sistema educativo.

### Consideraciones finales

Gobernar es, cada vez, un problema más complejo. Y más complejo todavía es gobernar con democracia<sup>13</sup>. (MATUS, 1989, p. 174)

En la primera parte de este trabajo realizamos un breve análisis histórico que mostró las dificultades enfrentadas para asentar las bases constitutivas de un sistema educativo nacional en Brasil y el

<sup>12</sup> Traducción propia. Original: "Art. 6o: A União promoverá a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1o O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no caput:

I - acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;

II - promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

§ 2o As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até 4 (quatro) anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente".

<sup>13</sup> Traducción propia. Original: "Gobernar é, cada vez, um problema mais complexo. E mais complexo ainda é governar com democracia".

papel que el planeamiento tuvo en función de buscar alternativas para superarlas. Como es de esperar, esta historia ha dejado sus marcas en la educación brasileña hasta los días actuales. De ello derivan las luchas de diversos sectores por el derecho a la educación para toda la población. Derecho que se denota tanto en las reivindicaciones por el acceso y la permanencia irrestrictos en el sistema educativo, como en las demandas por mayor participación de la sociedad civil en los procesos de gobierno institucional y de definición, implementación y fiscalización de la política educativa en sus diferentes niveles, en función de una educación de calidad para toda la población.

La concepción elitista y excluyente heredada tanto de la colonia como del imperio posterior, reforzada por las consecuencias culturales, políticas y económicas de una estructura social fuertemente esclavista, no consiguieron ser erradicadas con vigor posteriormente. Las grandes diferencias regionales, marcadas también por grupos de poder con visiones de país y del derecho a la educación muy diversas, y la no menor desigualdad existente, significaron desafíos cruciales para la institucionalización de un sistema educativo nacional.

A lo largo del siglo XX, sin embargo, podemos notar distintos intentos en este sentido, entre los cuales el planeamiento ha sido reivindicado recurrentemente. Así, desde los pioneros de la educación pública hasta la actualidad, viene siendo destacado como un dispositivo central en función de organizar el sistema educativo y definir las políticas públicas del sector. En este trayecto, diversos modelos, procesos y procedimientos fueron siendo convocados, junto con aquellos actores sociales que cada uno de estos modelos consideró o considera interlocutores válidos para participar y tomar las decisiones correspondientes.

En este trayecto, llegamos a una definición que supone, a partir del principio de la gestión democrática, también el derecho a la participación en los procesos de planeamiento entendido en su sentido procesual amplio e implicado en la política pública específica. Para ello, en especial con posterioridad a la Constitución Federal de 1988, se identificó el andamio legal que define una sistemática para el planeamiento educativo que busca soportar y promover distintas dinámicas participativas locales, regionales y nacionales, convocando a una pluralidad de interlocutores interesados en las políticas educativas. ¿Será que el dispositivo legal es suficiente para garantizar procesos amplios y efectivos de participación en medio a la herencia elitista y excluyente ya apuntada, que tanto marca la cultura organizacional educativa y política brasileña? ¿Hasta qué punto los procesos y procedimientos propuestos por esta sistemática de planeamiento consiguen neutralizar no sólo el peso de esta historia, sino también las presiones surgidas de otros modelos y proyectos como, por ejemplo, la introducción del gerencialismo en la administración pública estatal?

### Referencias bibliográficas

BELLO, Donaldo de Souza; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. **Rev. Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 711-726, jul./set., 2017. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v43n3/1517-9702-ep-S1517-9702201604144540.pdf>>. Acceso en: 30 de nov. 2019.

BRITTO, Tatiana Feitosa. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa (Orgs.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2007.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente. Planejamento, antiplanejamento e governo.** Recife: Literis Editora Ltda., 1989.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Rev. Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora de moda? *In*: FÁVERO, Osmar (Org.). **A Educação nas Constituintes Brasileiras 1823-1988.** Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

ROCHA, Idnelma Lima. **O Ensino Fundamental no Brasil: uma análise da efetivação do direito à educação obrigatória.** Ponencia presentada al IV Congreso Iberoamericano de Política y Administración de la Educación, Porto, Portugal, 2014. Disponible en: <[https://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT1/GT1\\_Comunicacao/IdnelmaLimadaRocha\\_GT1\\_integral.pdf](https://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/IdnelmaLimadaRocha_GT1_integral.pdf)>. Acceso en: 30 de nov. 2019.

VALLE, Bertha de Borja Reis do; MENEZES, Janaina Specht da Silva; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. **Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro: A trajetória de uma legislação.** Rio de Janeiro: Quartet: Outras Letras, 2010.

WEIMBERG, Gregorio. **Modelos educativos en la historia de América Latina.** Buenos Aires: UNESCO/CEPAL/PNUD/AZ editora, 1995.

### **Silvina Julia Fernández**

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina). Magíster y Doctora en Educación por la Universidad Federal Fluminense (Brasil). Profesora Adjunta III de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Coordinadora de la carrera de Pedagogía, miembro del Núcleo Docente Estructurante y vice-coordinadora del Curso de Especialización Saberes y Prácticas de la Educación Básica (CESPEB) - énfasis en Políticas Públicas y Proyectos Socio-Culturales en Espacios Escolares. Integrante del equipo del LaPOpe - Laboratorio de pesquisa en Oportunidades Educativas.

**E-mail:** silvinajf@gmail.com