

POLÍTICAS DE MUNICIPALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN: INFLUENCIAS EN LA EDUCACIÓN

POLÍTICAS DE MUNICIPALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: INFLUÊNCIAS NA EDUCAÇÃO

MUNICIPALIZATION AND DECENTRALIZATION POLICIES: INFLUENCES ON EDUCATION



Celso Francisco do Ó¹
e-mail: celso.francisco@unesp.br



Ricardo RIBEIRO²
e-mail: ricardo.ribeiro@unesp.br

Cómo hacer referencia a este artículo:

Ó, C. F.; RIBEIRO, R. Políticas de municipalización y descentralización: influencias en la educación. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 19, n. 00, e024133, 2024. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v19i00.18994>



| Enviado en: 01/02/2024
| Revisiones requeridas en: 21/02/2024
| Aprobado en: 05/04/2024
| Publicado en: 21/10/2024

Editor: Prof. Dr. José Luís Bizelli

Editor Adjunto Ejecutivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidad Estatal Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Estudiante de Doctorado en el Programa de Posgrado en Educación Escolar.

² Universidad Estatal Paulista (UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Profesor del Programa de Posgrado en Educación Escolar.

RESUMEN: El objetivo del artículo es establecer una reflexión sobre el proceso de municipalización y descentralización, así como sobre todos los marcos legales promulgados, con relación a la educación brasileña, durante las décadas de 1980 y 1990, para pensar cómo funciona la educación infantil, educación fundamental y media. La educación, además de la educación superior, fueron modificadas y ajustadas en el período que aquí nos ocupa, siendo estos elementos de diversos debates públicos. También proponemos reflexionar sobre los criterios utilizados en la creación de legislación y evaluación durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, trayendo para el análisis puntos de continuidades y discontinuidades en la educación básica brasileña, además de considerar las debilidades que existieron décadas después de todos estos movimientos que apuntaban a mejorar las redes educativas, de acuerdo con Perdonatti y Lemes (2022).

PALABRAS CLAVE: Municipalización de la educación. Política pública educativa. Gestión educativa.

RESUMO: O objetivo do artigo é estabelecer uma reflexão sobre o processo de municipalização e descentralização, bem como todos os marcos legais promulgados, em relação à educação brasileira, durante as décadas de 1980 e 1990, para pensar como a educação infantil, o ensino fundamental e médio, além do ensino superior, foram sendo modificados e ajustados no período aqui recortado, sendo estes elementos para diversos debates públicos. Propomos também pensar sobre os critérios utilizados na criação de legislação e avaliação durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, trazendo para análise pontos de continuidades e discontinuidades na educação básica brasileira, além de considerarmos as fragilidades existentes décadas após todas essas movimentações as quais visavam uma melhora nas redes de ensino, nos termos apresentados por Perdonatti e Lemes (2022).

PALAVRAS-CHAVE: Municipalização da educação. Política pública educacional. Gestão educacional.

ABSTRACT: The objective of the article is to establish a reflection on the process of municipalization and decentralization, as well as all the legal frameworks enacted, in relation to Brazilian education, during the 1980s and 1990s, to think about how early childhood education, primary and secondary education, in addition to higher education, were modified and adjusted in the period covered here, these being elements for various public debates. We also propose to think about the criteria used in the creation of legislation and evaluation during the governments of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva, bringing for analysis points of continuities and discontinuities in Brazilian basic education, in addition to considering the weaknesses that existed decades after all these movements which aimed to improve education networks in accordance with Perdonatti and Lemes (2022).

KEYWORDS: Municipalization of education. Educational public policy. Education Management.

Introducción

La municipalización y descentralización de la educación básica brasileña, como medios para garantizar sistemas públicos capaces de atender las particularidades de sus localidades, plantean características muy específicas en relación con la educación y merecen una mirada atenta. Ambos procesos desencadenan no sólo una nueva organización estructural, sino que también imponen nuevos interrogantes sobre sus cambios en relación con la concepción y la calidad de la educación básica pública. Pretendemos presentar una breve historia de este proceso, y en esta construcción, nuestra hipótesis es que dichos procesos comienzan a establecer diferentes complejidades y características en la educación básica pública, al buscar nuevas estructuras para su operativización, además de una condición selectiva, considerando que en décadas pasadas, la gran mayoría de la población residente en municipios tenía poco -o nulo- acceso a la escuela y las condiciones de permanencia en el ámbito escolar eran precarias. Con respecto a la regulación actual del Estado, Perdonatti y Lemes (2022) buscan problematizar cómo se establecieron las responsabilidades para modificar este contexto histórico.

Frente a este escenario, donde las políticas públicas fueron puntuales y no atendieron adecuadamente a la población más vulnerable, es necesario analizar más de cerca cómo las consecuencias de la municipalización y descentralización del sistema educativo impactan en la educación básica y pública en Brasil, midiendo su calidad, generando datos e información, así como medios para atender mejor a la población con políticas públicas más integrales. Por supuesto, aún tenemos que considerar los muchos vestigios del contexto histórico y social que aún permean diferentes espacios de la sociedad brasileña, pero el objetivo principal de este artículo es traer una reflexión sobre la implementación de marcos legales, planes e instrumentos de evaluación, sus retrocesos, así como momentos importantes relacionados con los cambios aplicados en estas leyes y planes, considerando estos elementos necesarios en la composición de diferentes instrumentos de análisis y evaluación. comprensión de los cambios en Educación Infantil, Primaria y Bachillerato en los últimos 30 años. En este contexto, los aportes de Perdonatti y Lemes (2022), además de problematizar la descentralización, proponen una mirada sobre los actores y agentes públicos en este proceso de monitoreo del despliegue de la municipalización a lo largo de los años.

Políticas públicas, municipalización y descentralización

Al debatir el tema de la descentralización y las políticas públicas orientadas a la educación, es importante dejar clara la definición general y específica de este tema al segmento en el que pretendemos llevar a cabo nuestra reflexión. Tomamos como referencia a Oliveira (sin fecha), quien define, de acuerdo con el análisis de acciones y actividades, que el Estado, al poner en práctica su conjunto de programas, ya sea a través de aparatos totalmente públicos o a través de la participación del sector privado en su implementación, cambia el panorama de los derechos de los ciudadanos – como el acceso y la permanencia en la escuela –, de una manera más amplia, contemplándola en los ámbitos social, cultural, étnico y económico. Vale la pena dejar aquí una adenda a lo que se refiere a la política pública en educación: tenemos una comprensión puntual de cuáles serían las acciones y actividades establecidas por los gobiernos, con el objetivo de garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos y a partir de ellas desarrollamos el alcance de análisis de este artículo.

La municipalización, desde el punto de vista institucional, según Oliveira (sin fecha), tiene en cuenta la posibilidad de que el municipio articule sus propias fuerzas para garantizar la prestación de servicios a la sociedad local. Así, las condiciones para la municipalización son:

[...] fin de la legislación centralizadora, política tributaria coherente; programas constantes de apoyo técnico a los Municipios; fin de la administración convenial; existencia de recursos humanos calificados a nivel local; capacidad de gestión; planificación participativa en la localidad; participación efectiva de la población, y no solo formal (Oliveira, s/d, s/p).

Desde esta perspectiva, el establecimiento de diferentes características del patrimonialismo, citado por Teixeira (1956), presenta un problema en la sociedad brasileña, que podría considerarse superado si consideramos las acciones relacionadas con el Estado democrático y su legislación vigente. Sin embargo, la municipalización, como proceso de unificación e identidad de un pueblo, llega a comprender el panorama de los derechos del ciudadano, como quien adquiere conciencia: busca educarse, apuesta por la educación y la justicia social como medio de superación de privilegios sociales y educativos, una vez de solo una porción de la sociedad. Por ello, la comprensión del proceso de municipalización es diferente a la de la **prefecturización (alcadización)**, que centralizaba todo tipo de acción local en la figura del alcalde del municipio, en sus asesores y secretarios.

Sin embargo, siguiendo el ámbito de las políticas públicas y vinculado a la municipalización, hay que considerar el proceso de descentralización, que garantiza la

autonomía de cada municipio, y que apunta a la ampliación de los poderes locales, a partir de la práctica democrática. En otras palabras, la descentralización es

[...] una constante distribución del poder en el sistema gubernamental, que se logra a través de la reasignación de los poderes de decisión y ejecutivos, así como de los recursos necesarios para financiarlos. Los fundamentos del proceso de descentralización son: más gradualismo, más flexibilidad, más transparencia, más progresividad, más mecanismo de control social. (Oliveira, s/d, s/p)

De esta manera, el control social se establece en la constitución de consejos locales organizados con diferentes segmentos de la sociedad civil, que actúan como socios, inspectores y guías de las acciones públicas. Y el uso de los recursos está comprometido con la capacidad de satisfacer las necesidades de quienes buscan servicios sociales, ya sea en educación o en salud, que forman parte de la estructura democrática. Sin embargo, el retraso histórico aún se refleja en la sociedad brasileña, aún percibimos la necesidad de cambio, como en el caso de la educación con la realización de una escuela que contemple las necesidades reales de los individuos, es decir, de una gran parte de la población.

Teniendo en cuenta este repertorio, la descentralización educativa termina siendo un despliegue por la posibilidad de liberar u organizar fuerzas locales con una visión protagónica y, más allá de su localidad, como una forma de contrarrestar el paternalismo que aún persiste. En diálogo, las notas de Teixeira (1956) ponen en agenda la necesidad de una reforma educativa, que depende de una política de descentralización que logre gestionar el sistema educativo local, donde cada instancia de poder actúe conjuntamente con las demás, por ejemplo: a nivel municipal se trata de establecer un sistema local con sus características; A nivel estatal, la responsabilidad de asistir a los municipios y la gestión de la enseñanza media, técnica y superior, capaz de contemplar este segmento con la federación; y a nivel federal, la gestión de las escuelas secundarias y superiores y la investigación de diferentes órdenes, además de la asistencia a otras entidades federativas.

Al mismo tiempo, el establecimiento de la autonomía educativa, tal como lo plantea Teixeira (1956), debe ocurrir a través de sistemas escolares autónomos, que deben garantizar sus características locales, orientando mejor sus demandas. En este contexto, los concejos municipales son instrumentos de inspección y demanda de la sociedad civil en relación con el sector público, dirigiendo sus demandas y verificando el servicio municipal. Así, surge una forma de gestionar los recursos, utilizando dispositivos claros para que los fondos logren el fin previsto.

Reclamaciones entre las décadas de 1980 y 1990 en relación con la educación

Durante las décadas de 1980 y 1990, tenemos la construcción y el establecimiento de marcos legales muy importantes en cuanto a la estructura de la educación pública brasileña, con un aparato legal en el que se deja en claro la importancia de la educación como derecho social, pero también cómo se estructuraría para servir a la sociedad como política pública.

Entre estos marcos legales se encuentran: (i) la Constitución de 1988, considerada un hito para la construcción de la democracia brasileña; ii) la promulgación del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA) en 1990, que incorpora en su estructura la garantía de acceso a la educación de manera más integral; iii) la Ley de Lineamientos y Bases (LDB), de 1996, que refuerza la importancia del acceso a la educación en todos los ámbitos; y, finalmente, la enmienda constitucional número 14/1996, que crea el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y la Valorización de la Enseñanza (FUNDEF) (Brasil, 1996). Este conjunto de leyes, además de establecer cambios importantes, abre espacios para reflexiones sobre la demanda de la sociedad y ofrece condiciones para nuevas leyes y acciones complementarias.

La descentralización en Brasil, en las últimas dos décadas, se ha instituido en la modalidad de municipalización de la educación, en el caso del Estado de São Paulo, teniendo como factor detonante la implementación, en 1998, del Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Fundamental y la Valorización de la Enseñanza - FUNDEF - Ley N° 9.424/96 (Brasil, 1996b), que entró en vigor el 1 de enero de 1998, con el ofrecimiento de recursos a los municipios respecto a los fondos constitucionalmente vinculados a la educación. Los municipios podrían retirar este recurso adhiriendo a la propuesta de municipalización de acuerdo con el número de estudiantes en la etapa educativa definida por la legislación (Perdonatti; Lemes, 2022, p.10).

Cabe destacar que antes de este movimiento de municipalización señalado por Perdonatti y Lemes (2022), se dio en un primer momento, en la década de 1980, la lucha contra el analfabetismo, que era un problema nacional de gran envergadura, que abarcaba a poblaciones socialmente más vulnerables, ya que la mayoría de la población no tenía acceso a los grados iniciales de escolaridad. Durante la década de 1990 surge otro tema en la agenda educativa, la expansión de la enseñanza media y los avances en torno a su calidad –un debate que perdura hasta momentos más recientes, como en el contexto de su reforma durante el año 2018– y la permanencia de los estudiantes en la escuela durante esta etapa educativa. La escuela secundaria juega un papel fundamental y uno de los más importantes en la formación de

ciudadanos, ya que es precisamente en este contexto en el que el joven está viviendo un momento único como ciudadano en formación, ya que elegirá entre el trabajo práctico o el intelectual, y por lo tanto esta etapa debe ofrecer medios para conocer los dos tipos de formación, instrumentalizando al joven egresado para que siga el camino profesional que elija.

En las décadas de 1980 y 1990 también se inició el debate sobre la calidad de la educación, con énfasis en el contexto político. Otro cambio está en la modificación del contexto escolar, que, durante este período, pasa a entender al estudiante como el actor principal del proceso escolar y ya no como un cliente, como se veía en las instituciones privadas. Estas dos décadas fueron el escenario para el proceso de redemocratización, el debate sobre la ciudadanía y la formación de nuevos valores sociales, que comenzaron a discutir con mayor detalle el poder político y económico. El proceso de redemocratización, que se inició en Brasil en 1985, terminó por generar un nuevo formato de educación: ahora descentralizado y dividido en niveles federal, estatal y municipal, con el objetivo de modernizar la educación pública, para que fuera universal para todos los segmentos de la sociedad brasileña.

Según Libâneo *et al.* (2012), las políticas educativas en Brasil son establecidas por cada gobierno, y hay algunos puntos comunes que se establecen desde el principio. Estos puntos son, en su mayoría, de gestión, que se implementarán en la estructura; y los tipos de financiación, que se aplicarán a través de diferentes proyectos, por ejemplo, los contenidos que constituirán el currículo escolar, la evaluación de estos elementos y la formación de los docentes. La organización de estos puntos rectores tiene unos objetivos claros, como son: la reducción de la repetición y la deserción escolar, además de aportar elementos que garanticen mejores condiciones para los niños y jóvenes.

En cuanto a la cuestión de proporcionar elementos para mejorar las condiciones escolares, podemos citar como ejemplo, el Programa Leve Leite, creado en la década de 1990 en la ciudad de São Paulo, que pasó a ofrecer leche a los alumnos de las escuelas municipales de la ciudad, con el objetivo de garantizar la nutrición y el desarrollo de los niños, siendo entregada a alumnos con un porcentaje de asistencia superior al 90%. Otro ejemplo de política pública también orientada a la permanencia escolar es el Programa Bolsa Familia, que garantizó el beneficio a familias vulnerables en el que los niños asistían a la escuela todos los días, utilizando el perfil socioeconómico de la familia del estudiante. Estos son algunos ejemplos en el contexto de diversas acciones vinculadas a la asistencia de los niños al ámbito escolar durante la educación básica.

Dialogando con las indicaciones de Libâneo *et al.* (2012), y según Durhan (2010) durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) – gobierno de la FHC – tenemos la implementación de varias políticas públicas en el campo educativo, entre las que mencionamos el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de la Enseñanza (FUNDEF). Este sufrió adaptaciones y ajustes durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2011) – gobierno de Lula –, alcanzando un nuevo nivel institucional, con la creación del Fondo para el Desarrollo y Mantenimiento de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), que reemplazó a FUNDEF y comenzó a rescatar el concepto de educación básica, además de fortalecer el control social. Abreu (2010) al abordar los cambios, destaca la educación inicial, por ejemplo, que se incluyó en la asignación de recursos, como consecuencia del fuerte desempeño de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, ampliando el rango de acción en relación con la anterior, extendiéndose a toda la educación básica -ahora contemplando- la Educación Infantil, Fundamental y Media. La participación de los estados y municipios en la composición del fondo se incrementó de 15% a 20%, transfiriendo los recursos a aquellos con menor recaudación.

Al analizar el contexto contemporáneo de las políticas gubernamentales relacionadas con la municipalización y la descentralización, Perdonatti y Lemes (2022) discuten las debilidades por la falta de una postura estratégica, pero también de continuidad por parte del Estado. Sin embargo, esto se debe a la percepción de cada uno de los gobiernos actuales, que es incapaz de abarcar a cabalidad las condiciones para ofrecer una educación más equitativa y capaz de satisfacer las demandas de la educación básica de manera más eficiente, debido al establecimiento de prácticas más fiscalizadoras, orientadas al control, caracterizando erróneamente la acción de los agentes y actores públicos involucrados, pero impactados por la aplicación de esta nueva política descentralizadora.

La expansión de la educación pública: calidad educativa y sistemas de evaluación

En relación con la expansión de la educación básica y pública, durante la década de 1990 también tenemos otro paso importante: la agenda en debate para medir la calidad de la educación. Un punto que generó muchos enfrentamientos sobre cómo se llevarían a cabo estas lecturas, qué evaluaciones se deberían idealizar, qué instrumentos se deberían adoptar para generar datos capaces de levantar información sobre la calidad de los aprendizajes.

Según Libâneo *et al.* (2012), los debates sobre la calidad de la educación evidencian una contradicción en relación con las políticas públicas que deberían garantizar el éxito escolar del estudiante, además de responsabilizar al docente por el fracaso educativo. Esta es una característica que también surgió durante la década de 1990, siendo reproducida tanto por la sociedad como por algunos gobiernos. Tomando como reflexión la década de 1980, pensar en el estado de bienestar puede ser una alternativa interesante, siempre y cuando ya exista una buena estructura socioeconómica de esta sociedad, donde hay poca desigualdad social, una realidad contraria a la de Brasil, que se estaba reestructurando políticamente y en la que las diferencias sociales eran inmensas. Sin embargo, un hallazgo relevante es que la década de 1990 fue fructífera en la elaboración de políticas públicas educativas medibles. En 1995, la regularización y perfeccionamiento del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) y el ingreso en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) pusieron a la educación básica brasileña en otro nivel, considerando que ambos programas se enfocan en la recolección de datos sobre la calidad de la educación. Según Durhan (2010),

A menudo se dice, y es cierto, que Brasil solía tener un excelente sistema de educación pública (especialmente en el gimnasio y en la escuela secundaria) y que el rendimiento de los estudiantes ha disminuido alarmantemente. Pero hay que tener en cuenta que, en aquella época, las altísimas tasas de fracaso y deserción escolar (así como los antiguos exámenes de ingreso al gymnasium) funcionaban como un sistema de tamicos cada vez más finos, que excluían prematuramente del sistema educativo a la gran mayoría de los estudiantes de familias menos educadas y de menores ingresos (p. 164).

Aquí cabe preguntarse: ¿cómo considerar que la enseñanza era de calidad si no había índices, además de un volumen considerable de deserciones y reprobaciones? Este escenario demuestra la necesidad de reflexionar sobre qué metodologías se deben utilizar para asegurar el aprendizaje y la permanencia del estudiante en los diferentes segmentos de la educación y qué instrumentos pueden medir la calidad educativa de manera efectiva. A partir de este contexto, tenemos la percepción de lo fundamental que es crear políticas públicas que garanticen la inclusión de los diferentes estratos sociales y que sean capaces de mitigar las desigualdades de oportunidades en el espacio escolar. Así, es interesante notar la búsqueda de nuevas alternativas. Sin embargo, de acuerdo con las indicaciones de Perdonatti y Lemes (2022), la responsabilidad del Estado regulador demuestra insuficiencias en el desarrollo de los programas, por lo que el proceso educativo brasileño aún tiene remanentes de los cuales se asemeja a un proceso productivo, donde el estudiante termina siendo alienado en el transcurso

del proceso de aprendizaje, principalmente porque se encuentra inmersa en un sistema educativo que aún reproduce elementos restrictivos de los cuales son de poca significación para fortalecer la producción de conocimiento.

Observando las notas de Libâneo *et al.* (2012) y Durhan (2010) tenemos que considerar las cuestiones relacionadas con la distribución realizada por el Estado en la que, según Perdonatti y Lemes (2022), existe una división de responsabilidades entre las demás entidades federativas, pero principalmente para los municipios. Perdonatti y Lemes (2022) destacan,

En el caso de la educación, la descentralización puesta en práctica como políticas de gobierno y no de Estado, en muchos casos resulta ineficiente, ya que no involucran a las instancias locales en sus decisiones, y éstas, al no reconocerse en estas propuestas, muestran resistencia a implementar dichas políticas, ya sea porque defienden sus propios intereses o, en ocasiones, porque los programas de formación ofrecidos no atienden a las especificidades locales y, Como resultado, la responsabilidad de los involucrados en las diferentes instancias tiende a ser inadecuada, comprometiendo así el proceso de escolarización en los resultados de aprendizaje (p. 10).

Este movimiento como política de gobierno, como se ha señalado anteriormente, demuestra la fragilidad en la continuidad del despliegue de las políticas, principalmente porque inicialmente hay resistencias, lo que hace que el proceso sea más lento e ineficiente, no garantizando condiciones adecuadas para la descentralización. Además, hay que considerar la complejidad de este proceso, que considera varios elementos: el posicionamiento político local, los criterios técnicos y el servicio del Estado en la organización de las entidades y los cuerpos deliberativos, como la aproximación del servicio público a la población.

Sin embargo, estas ventajas de la descentralización hoy, después de más de dos décadas, no se han materializado de manera eficiente, lo que indica que hay mucho por construir en términos de conceptualización del tema, claridad en la distribución de las funciones del Estado y reconocimiento de las propiedades inherentes al lugar de aplicación – territorio y su territorialidad (Perdonatti; Lemes, 2022, p. 11).

Los argumentos a favor de la descentralización y la municipalización proponían considerar el perfil de las localidades, para atender las demandas con mayor asertividad, además de la reducción de una estructura burocrática del Estado. En el contexto de la educación, debemos percibir varios estímulos a las innovaciones en las prácticas educativas y pedagógicas, contemplando a cada público específico, acercando a la población al debate sobre los servicios públicos. Sin embargo, como lo señalan Perdonatti y Lemes (2022), este tema no fue

ampliamente contemplado en las localidades que sí lo habían hecho y trataron de adaptarse a los nuevos procedimientos para atender la descentralización.

La calidad de la enseñanza y sus implicaciones

En el período del gobierno de la FHC, la educación termina teniendo que adaptarse "a las necesidades del mercado", como mencionan muchos teóricos. De hecho, se trata de una adaptación al mercado, que obedece a la necesidad de atender una demanda que surgió: para atender el calentamiento de las empresas que necesitaban profesionales con conocimientos específicos en tecnología, hubo una mayor inversión gubernamental en cursos con estas temáticas. Por otro lado, el gobierno de Lula, como señala Abreu (2010), implementa, ajusta y modifica las acciones de su antecesor, con la intención de alcanzar nuevos niveles. Sin embargo, como señalan Perdonatti y Lemes (2022), esta práctica está ligada a ambos gobiernos, por lo que podemos notar una ligera continuidad, pero también cambios considerables en algunos casos, por ejemplo, en lo que respecta a la educación superior. De acuerdo con Abreu (2010), las modificaciones delinean características propias, con el objetivo de atender a los estratos sociales más variados y vulnerables.

A pesar de varias acciones en relación con los cambios realizados con la descentralización, todavía se pueden notar cuestiones relacionadas con ciertos segmentos de la educación que dirigen el debate, aún con el objetivo de buscar nuevos ajustes, capaces de superar serios problemas relacionados con la continuidad y permanencia en el ámbito escolar. Un ejemplo de esto es pensar en cómo una etapa de la educación se refleja en la otra.

Como afirma Durhan (2010),

El desarrollo de la enseñanza media depende, por ejemplo, del aumento de la matrícula en la enseñanza básica y, especialmente, de la disminución de la repetición y la deserción escolar en los grados iniciales, permitiendo el aumento de graduados en el 8º grado. A su vez, la expansión de la educación superior depende del aumento en el número de matriculados y graduados de la escuela secundaria (p. 154).

Durhan (2010) presenta un escenario que sigue siendo reflejo de las políticas desarrolladas en las décadas de 1980 y 1990, con fuertes remanentes, incluso después de la creación de varias políticas públicas para contrarrestar este escenario en la educación brasileña y, observando el análisis de Perdonatti y Lemes (2022), tenemos la percepción de pocos cambios. Un ejemplo es la Educación Fundamental, que incluso en proceso de reforma en 2018,

sigue siendo un gran desafío para cualquier gobierno, haciéndose aún más evidente en el período pospandémico, en cuanto a despertar de alguna manera el interés de los jóvenes y la necesidad de modificar considerablemente no solo la estructura, sino las formas de enseñar.

Para Teixeira (1956), entre los desafíos más importantes,

[...] Indudablemente, se erigirá el sistema de escuelas secundarias, destinado a continuar la cultura general de la escuela primaria y a iniciar la especialización en el trabajo práctico e industrial o en el trabajo intelectual, todos ellos cultural y socialmente equivalentes, ya que los alumnos se distribuirán, según sus intereses y aptitudes, para la constitución de los cuadros de trabajo y nivel secundario. ya sean ocupaciones de naturaleza intelectual o práctica (s/p).

La Enseñanza Media, Como se mencionó anteriormente, tiene un papel fundamental y uno de los más importantes en la formación de los ciudadanos. Es durante este período que los jóvenes viven la adolescencia, momentos de grandes cambios. Como ciudadano en formación, podrás elegir los caminos que quieres tomar, tanto en tu vida personal como profesional. Podrán elegir entre el trabajo práctico o intelectual, los cursos técnicos o la universidad, y, por lo tanto, esta etapa de la educación debe ofrecer los medios para cumplir con los diversos tipos de formación. Además, este momento de elección es muy delicado en cuanto a las características que la educación escolar puede ofrecer en la construcción de la sociedad. Existen posibilidades a través de la formación técnica -que debe satisfacer el mercado laboral satisfaciendo sus necesidades de mano de obra calificada- y con relación a la educación superior -donde se establece la producción académica, que abarca la formación cultural y científica-. Ambos permean las diferentes problemáticas que vive la sociedad.

En relación con la Educación Técnica, es importante señalar que trae algunas cuestiones pertinentes a su contexto, como se señala en las notas de Durhan (2010). El enfoque de la educación técnica sería formar mano de obra calificada capaz de satisfacer la demanda del mercado laboral, llenando así los vacíos existentes en la industria, haciéndola más competitiva. Sin embargo, la calidad de los cursos técnicos públicos tiene equivalencia o superioridad en la oferta de las escuelas privadas de cursos de enseñanza media. En este sentido,

[...] En lugar de formar obreros y técnicos altamente calificados y bien remunerados para satisfacer las nuevas necesidades del mercado laboral, se transformaron en cursos de examen de ingreso preuniversitario, al servicio de una minoría privilegiada (Durhan, 2010, p. 171).

Otro punto que considerar refleja la excelente estructura de los institutos federales y otras escuelas técnicas estatales, que han comenzado a garantizar una mayor inserción de los jóvenes en la universidad. Por supuesto, es evidente que ingresar a la educación superior no es un problema, pero el enfoque de la educación técnica termina por desvincularse del propósito original. El desarrollo de esto ocurre de la siguiente manera: las vacantes ahora son disputadas por la clase media, con estudiantes provenientes de escuelas primarias privadas; Luego, al final de la formación técnica, la mayoría de los jóvenes ingresan directamente a las universidades, sin asistir al mercado laboral.

Para Durhan (2010), la educación técnica, la enseñanza media y la educación superior no son capaces de satisfacer la demanda del mercado laboral, ni siquiera con la formación de un contingente de jóvenes y adultos egresados. Además de este problema, tenemos una cantidad de personas que no han podido terminar la escuela secundaria, o cuando tienen conocimientos insatisfactorios, según lo medido por los sistemas de evaluación. Cabe recordar que cuanto mejor es la calificación profesional, mejor inserción y posición en el mercado laboral se logra, así como una remuneración adecuada, sin embargo, queda el gran reto a enfrentar en la organización de la educación técnica.

Continuando con las notas de Durhan (2010), con respecto a la Educación Superior, hay que tener en cuenta conceptos creados por Teixeira (1956) quien ya en las décadas de 1950 y 1960 destaca que esta etapa educativa debe garantizar la estimulación de la variedad de currículos y profesionales con diversos recursos humanos y materiales, para los más diversos tipos de especialización. Además de los diversos tipos de oferta, se debe prestar especial atención a la formación de profesionales de la enseñanza -tan devaluados hoy en día- para seguir llevando prácticas educativas capaces de abarcar los cambios de la sociedad a las otras etapas.

Diante desse escopo salientado por Teixeira (1956) e relacionando com o trabalho de Durhan (2010), temos que retomar um pouco como se estabelece o Ensino Superior no país, e, entender as relações que permeiam o contexto público e privado.

En el caso de la educación superior, también es necesario analizar el crecimiento relativo de los sectores público y privado. Esta relación entre el sector público y el privado se mantuvo relativamente estable en el período comprendido entre 1933 y 1965, con el predominio del sector público. En 1965, al inicio del gobierno militar, el sector privado comenzó a crecer con más fuerza que el público, superándolo en número de matrículas en 1970. A partir de esta fecha, el predominio del sector privado creció de manera continua hasta 1980 y disminuyó (aunque muy poco) entre 1985 y 1995. El período del gobierno de Fernando Henrique está marcado por una nueva

expansión del sector privado que sigue creciendo hasta 2008, durante el gobierno de Lula, aunque a un ritmo más lento (Durhan, 2010, p. 160).

Este breve informe muestra cómo fluctúa este segmento en función de cómo se cubren las vacantes universitarias y quién las cubre. La organización de la Educación Superior, en lo que respecta a las instituciones privadas, se sometió a la evaluación del Consejo Federal de Educación, que luego se convirtió en el Consejo Nacional de Educación, que era el principal responsable de evaluar y acreditar a las instituciones privadas y sus carreras. En el caso de las instituciones públicas estatales, la evaluación fue realizada por los Consejos de Estado. El debate público en torno a la calidad de este segmento comenzó en 1996, con la creación del Examen Nacional de Curso (ENC), conocido popularmente como "Provão", ya que anteriormente las instituciones eran evaluadas solo en el momento de la creación de sus cursos, como indica Abreu (2010).

Podemos trazar un paralelismo entre la realidad de los segmentos educativos, ya sea en la educación básica o en la educación superior, considerando que ambos comienzan a ocuparse de la agenda de calidad educativa, incluso experimentando un crecimiento en la atención de sus demandas. Además, se hace visible cómo la legislación de las décadas de 1980 y 1990 ha ido estableciendo cambios para los años siguientes, a partir de los debates públicos en la sociedad en general y en los propios segmentos educativos.

En relación con la Educación Superior, también podemos establecer un diálogo entre los trabajos de Abreu (2010) y Durhan (2010). Ambos consideran importante ampliar las vacantes y el amplio acceso de la población a la universidad, teniendo así la posibilidad de profesionalización, así como el acceso a un marco cultural que es ofrecido por la academia. Sin embargo, se observa en las notas de Durhan (2010), en relación con el financiamiento de la educación, que éste al estar dirigido a instituciones privadas, consideradas de excelencia, comparte con la visión y las prácticas de políticas públicas presentes en el gobierno de la FHC durante sus dos períodos. Para ello, planteamos la hipótesis de una apertura lenta y gradual del acceso a vacantes provenientes de becas o financiamiento educativo, estableciendo una fuerte crítica a las acciones adoptadas durante los dos períodos del gobierno de Lula, sin ninguna mención a las implicaciones posteriores.

El análisis de Abreu (2010), por su parte, acerca más a los marcos legales del gobierno de Lula en sus dos mandatos, estableciendo una mayor apertura y diálogo con la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación y la creación de iniciativas para promover el ingreso a las universidades, como el Programa Universidad para Todos (ProUni) y el Programa de Apoyo

a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni). además de la Ley N° 10.861, de 14 de abril de 2004 y el Decreto N° 5.773, de 9 de mayo de 2006, que crean y regulan legalmente el Examen Nacional de Evaluación del Desempeño Estudiantil (ENADE), donde se observa un crecimiento y calificación de la evaluación de la educación superior (Brasil, 2004; 2006).

En este sentido, podemos considerar la apertura de la educación superior privada a gran escala como algo interesante a pensar, sobre todo en lo que se refiere a la continuidad y permanencia de los estudiantes en el ámbito escolar. Recordando siempre la importancia de la interconexión entre las etapas de la educación, donde una depende de la otra para garantizar su demanda de cuidados. A partir de Durhan (2010), podemos suponer que la formación integral del ciudadano, es decir, la trayectoria escolar desde la educación inicial hasta la educación superior, está interconectada y defendemos la siguiente hipótesis: si este ciudadano, a lo largo de su vida escolar, ha experimentado una educación de calidad, esto tiende a ocurrir en todas sus etapas escolares, del mismo modo que quienes han experimentado una educación precaria tenderán a continuar en este mismo contexto hasta el final de su educación o el abandono de la escolarización.

Consideraciones finales

Hasta aquí se presenta un breve panorama de la municipalización y la descentralización, reflexionando sobre cómo dichos procesos que abarcaron las políticas de universalización de la escuela, recurriendo al contexto político de cada municipio, posibilitaron, desde un concepto teórico, condiciones de autonomía para atender las demandas específicas de cada localidad, con el foco principal en el respeto a las particularidades de cada región. Este proceso es diferente a la prefecturización, que centraliza todo el poder en manos de un determinado alcalde, con la municipalización tenemos el establecimiento de consejos locales para ayuntamientos más pequeños e incluso la implementación de subsedes municipales para ciudades más grandes, como las subprefecturas, en el caso de la ciudad de São Paulo.

Podemos considerar que tal transformación política no ha eliminado totalmente los vestigios del patrimonialismo existente, pero ofrece, a largo plazo, la posibilidad y los márgenes para cambios futuros. Vale la pena recordar que los consejos demostraron ser espacios importantes en la recopilación e inspección de los organismos gubernamentales, y los municipios, que necesitaban establecerse de manera autónoma.

Como reflejo de este proceso, durante dos décadas, entre 1980 y 1990, se observa la creación de un importante aparato jurídico para la educación, que genera ajustes considerables, por ejemplo, en la educación inicial, que pasa a ser parte integral de la educación básica y pierde su carácter asistencialista. Además de redefiniciones conceptuales y mejoras en la educación primaria y secundaria, así como en la educación superior. Ambas décadas marcan un primer momento de cambios, que luego traerían cambios estructurales en la educación brasileña, rompiendo con un ciclo de poca permanencia, debido a las altas tasas de fracaso y deserción escolar. El contexto de producción e implementación de políticas públicas ha elevado la educación a un nuevo nivel y el debate sobre qué es la calidad de la educación. Así, podemos considerar que la existencia de diferentes referentes de calidad ya sea para cada municipio, entidad federativa o entre clases sociales, contribuye a la pluralidad discursiva y a nuevos estudios e investigaciones, así como a la aplicación de nuevas políticas públicas.

Los sistemas y métodos de evaluación a gran escala, desde su creación hasta su aplicación, no son unánimes, pero generan una gran cantidad de datos e información sobre los resultados del aprendizaje, pero también como un termómetro de la efectividad de las políticas públicas adoptadas. Los datos también ayudan a entender los cambios educativos a lo largo del tiempo, como en lo que respecta a la educación técnica, que inicialmente se enfocó en la formación para satisfacer las demandas del mercado laboral, pero que hoy dirige su público a la educación superior, abarcando un público diferente al que se pensaba inicialmente. Y, aun con semejante disparidad, poco se ha debatido sobre las posibilidades de ajustar esta posible inversión o resignificación de la concepción de la educación técnica.

El choque teórico entre las políticas gubernamentales, que, desde ciertas perspectivas, se centraron en generar políticas públicas capaces de servir no solo a la sociedad, sino que contemplaran los planes de gobierno establecidos, es perceptible en este análisis recortado desde una línea de tiempo. Si bien a veces existen discontinuidades y divergencias partidistas, no podemos desconocer los cambios sociales que se han producido, la modernización de la legislación y la mejora que contemplaban los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Por lo tanto, es evidente la necesidad de mantener un ojo vigilante sobre los temas aquí mencionados. No hay fin, pero siempre hay espacio para la oportunidad de cambio, de profundización y de nuevos temas de los que cada momento político, social y cultural saca a la luz nuevas perspectivas. Revisar para repensar y evolucionar.

REFERENCIAS

ABREU, M. A. Educação: um novo patamar institucional. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 87, jun. 2010.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: MEC, 1996. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acceso: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.861 de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acceso: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acceso: 21 jul. 2023.

DURHAN, E. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: Uma visão comparada. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 88, 2010.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. As políticas educacionais, as reformas de ensino e os planos e diretrizes: a construção da escola pública: Elementos para uma análise crítico-compreensiva das políticas educacionais: aspectos sociopolíticos e históricos. *In*: LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012. p. 145-172.

OLIVEIRA, L. M. **Municipalização e descentralização dos municípios após a constituição de 1988**. Disponible en: <http://www.etcnico.com.br/paginas/mef15764.htm>. Acceso: 21 jul. 2023.

PERDONATTI, V. M. P.; LEMES, S. S. O papel elucidativo da análise cognitiva das políticas públicas na compreensão da complexidade das ações para a escolarização nos diferentes territórios e suas territorialidades. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 26, n. 00, e022135, jan./dez. 2022. e-ISSN: 1519-9029. DOI: 10.22633/rpge.v26i00.17223.

TEIXEIRA, A. **Descentralizar a educação, uma reforma que se impõe**. Entrevista. *O Globo*. Rio de Janeiro, 7 dez. 1956.

Reconocimientos: Agradecemos a la Revista Iberoamericana de Educación por la oportunidad de publicar este trabajo.

Financiación: Programa de Posgrado en Educación Escolar – Unesp/FCLAr (Financiación para publicación).

Conflictos de intereses: Sin conflictos de intereses.

Aprobación Ética: No aplicable.

Disponibilidad de datos y material: La referencia bibliográfica está disponible en internet, tal como se menciona en el trabajo.

Aportes de los autores: Celso Francisco do Ó contribuyó a la construcción y formación de este estudio. Ricardo Ribeiro contribuyó al estudio, redacción y revisión de la redacción del texto.

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.
Corrección, formateo, normalización y traducción.

