

EL DESARROLLO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN SINTONÍA Y EN INTERFAZ
CON LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA BRASILEÑA: BREVES REFLEXIONES

*O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO COMPASSO E
INTERFACE COM A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA: BREVES
REFLEXÕES*

*THE DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL POLICIES IN LINE WITH AND IN
INTERFACE WITH THE EVOLUTION OF BRAZILIAN POLITICS: BRIEF
REFLECTIONS*



Ariane Dabien Garrido BARROSO¹
e-mail: arianedgb@gmail.com



Vera Maria Pupim PERDONATTI²
e-mail: veraperdonatti@gmail.com

Cómo citar este artículo:

Barroso, A. D. G., & Perdonatti, V. M. P. (2026). El desarrollo de políticas educativas en sintonía y en interfaz con la evolución de la política brasileña: breves reflexiones. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 30, e026007. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v30i00.20428>



| **Enviado el:** 12/06/2025
| **Revisiones requeridas el:** 14/06/2025
| **Aprobado el:** 04/02/2026
| **Publicado el:** 23/03/2026

Editor: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

Editor adjunto ejecutivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹Universidad Estadual Paulista (FCLAr/UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Doctoranda en el Programa de Postgrado en Educación Escolar.

²Universidad Estadual Paulista (FCLAr/UNESP), Araraquara – SP – Brasil. Maestranda en el Programa de Postgrado en Educación Escolar.

RESUMEN: Este artículo presenta un panorama del desarrollo de la política educativa en relación con la evolución de la política brasileña, recorriendo los hitos estructurales del sistema educativo establecidos en las últimas cinco décadas. Reflexiona sobre el contexto histórico y político de los gobiernos desde ese período hasta la actualidad, en los que las políticas públicas de educación se convirtieron en un tema de agenda, se desarrollaron, implementaron, evaluaron y continuaron. Su objetivo es reflexionar sobre la apremiante necesidad de políticas públicas educativas que se guíen por su propia trayectoria histórica, permitiendo el análisis de los resultados educativos a lo largo del tiempo para fundamentar la toma de decisiones y proponer acciones que mitiguen o resuelvan, en los próximos años, las importantes brechas en la educación brasileña.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas. Marcos estructurales. Contexto histórico. Educación básica.

***RESUMO:** O presente artigo apresenta um panorama do desenvolvimento da política educacional no compasso e interface com a evolução da política brasileira, perpassando pelos marcos estruturais do sistema de ensino, constituídos ao longo das últimas cinco décadas. Apresenta reflexões acerca do contexto histórico político dos governos desse período até os dias atuais, em que as políticas públicas em educação se tornaram agenda, foram elaboradas, implementadas, avaliadas e tiveram continuidade. Visa refletir sobre a necessidade premente de políticas públicas educacionais que se orientem a partir de sua própria trajetória histórica, possibilitando análises dos resultados educacionais ao longo do tempo para tomadas de decisão e propostas de ações que venham mitigar ou sanar, nos próximos anos, as grandes lacunas de escolarização da educação brasileira.*

***PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas. Marcos estruturais. Contexto histórico. Educação básica.*

***ABSTRACT:** This article presents an overview of the development of educational policy in relation to and at the intersection with the evolution of Brazilian politics, traversing the structural milestones of the education system established over the last five decades. It reflects on the historical and political context of the governments from that period to the present day, in which public education policies became an agenda item, were developed, implemented, evaluated, and continued. It aims to reflect on the pressing need for educational public policies that are guided by their own historical trajectory, enabling analyses of educational outcomes over time to inform decision-making and proposals for actions that will mitigate or resolve, in the coming years, the significant gaps in Brazilian education.*

***KEYWORDS:** Public policies. Structural frameworks. Historical context. Basic education.*

INTRODUCCIÓN

Comprender el desarrollo de la política educativa en conjunción con la evolución de la política brasileña y en interacción con ella es una tarea relevante y necesaria para entender cómo se organizan las políticas públicas en materia de educación y en qué medida influyen en la vida de la sociedad al dar respuesta a las demandas del desarrollo económico y social, las demandas culturales y éticas, y los retos de las nuevas tecnologías, especialmente en la realidad actual, marcada por la dinámica del período pospandémico.

Cuando la sociedad se moviliza y exige acceso garantizado a una educación equitativa y de calidad, pertinente a sus aspiraciones y necesidades, obliga, de alguna manera, al gobierno a absorber estas demandas y convertirlas en políticas públicas. Sin embargo, según Perdonatti y Lemes (2022), los instrumentos de política pública concebidos a través de las acciones de ciertas clases sociales en favor de una educación más cualificada se construyen en medio de negociaciones de intereses políticos, conflictos de creencias y representaciones de los involucrados, lo que a menudo genera grandes dificultades o una alta complejidad en su implementación, y no siempre logra los objetivos deseados.

La noción de políticas educativas que impliquen sistemas educativos con características universales y obligatorias, que ofrezcan niveles específicos de educación para todos y que, con la participación del Estado, garanticen la financiación para asegurar la universalidad, es históricamente reciente (Neubauer, 2018).

En vista de esto, Durham (2010), al analizar las políticas educativas, describe que los éxitos o fracasos de su implementación no siempre son responsabilidad directa del gobierno federal.

Según la Constitución Federal de 1988, «la organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, conforme a lo dispuesto en esta Constitución» (Brasil, 1988, art. 18, traducción nuestra). Por consiguiente, la eficacia del desarrollo educativo dependerá de las acciones de las entidades federadas, teniendo en cuenta las diferencias inherentes a las particularidades regionales y locales, como la disponibilidad o la escasez de recursos y el grado de desigualdad social. Sin duda, estas diferencias darán lugar a resultados diferenciados, independientemente de las políticas nacionales implementadas.

En el contexto del desarrollo, la implementación y la ejecución de las políticas educativas en Brasil, centrándonos —en este análisis— en los últimos cincuenta años, es necesario tener en cuenta que existen tendencias que se producen independientemente de las

variaciones en las políticas gubernamentales. Estas tendencias están presentes en cualquier gobierno y surgen naturalmente de las presiones y demandas sociales, así como de los intereses y creencias de los involucrados, impregnando todo el ciclo de las políticas públicas, es decir, desde la agenda, pasando por la formulación, la implementación y, finalmente, la evaluación.

En cuanto a las políticas públicas en educación, se espera que se propongan y desarrollen a largo plazo, asumiendo que su continuidad e implementación estén garantizadas, ya que, en educación, las políticas tienen un carácter acumulativo porque el desempeño y los resultados rara vez se verifican de inmediato, observándose generalmente en gobiernos posteriores. Por esta razón, según Delors (2001, p. 175, traducción nuestra), «en educación, debemos ir más allá de las políticas cortoplacistas o las reformas en cascada que se ponen en entredicho con cada cambio de gobierno».

La educación es un bien público. Esta idea está estrechamente ligada al acceso que todo ciudadano debería tener como derecho garantizado, lo que subraya el papel del Estado en la propuesta y el apoyo de políticas educativas públicas que garanticen este derecho subjetivo.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN: MARCOS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA EDUCATIVO

En Brasil, los marcos estructurales del sistema educativo se han establecido a lo largo de la historia mediante leyes, directrices e instrumentos normativos que han organizado y consolidado la educación básica y superior. El objetivo de este artículo es analizar estos marcos en el contexto de la evolución de la política brasileña, ya que permite comprender los fundamentos normativos que sustentan la organización del sistema educativo en el país.

En los últimos cincuenta años, más precisamente desde la década de 1970, se han identificado transformaciones marcadas por diferentes tipos de políticas educativas brasileñas. Estas políticas han ejercido una fuerte influencia y han tenido consecuencias en las prácticas educativas, principalmente en las propuestas políticas de los años posteriores. Por lo tanto, se observa que el contexto educativo actual muestra los efectos acumulativos, conformados por un conjunto articulado de medidas propuestas por el Estado, impulsadas por el contexto social y político de la época en que fueron incluidas en la agenda, formuladas e implementadas.

Por lo tanto, las políticas implementadas en años posteriores se vieron influenciadas por sus predecesoras. Según Franco et al. (2007), es posible identificar diferencias significativas entre las dos primeras generaciones de políticas públicas (1971-1982 y 1982-1995) y las dos siguientes (1995-2001 y 2002-2010), así como observar las propuestas formuladas desde 2010

hasta el contexto actual de 2026. Según los autores, si bien durante la década de 1980 las políticas educativas se caracterizaron por elementos de discontinuidad, a partir de 1995 este conjunto de políticas adquirió características de mayor continuidad, lo cual se considera positivo.

Así, podemos destacar la Ley de Directrices y Bases (LDB) para la educación primaria y secundaria —Ley N° 5.692/71 (Brasil, 1971)— publicada el 11 de agosto de 1971, durante el régimen militar, como el hito inicial de la primera generación de políticas. Esta ley introdujo cambios significativos en la educación brasileña al hacer obligatoria la educación primaria —de 1.º a 8.º grado, de 7 a 14 años (Capítulo II, Artículo 20)— y la educación secundaria, con el objetivo principal de la formación profesional, un aspecto que hoy vemos como similar a las propuestas curriculares de la Base Curricular Nacional Común (BNCC) para el nuevo sistema de bachillerato (Brasil, 2018). Y, en la educación primaria, el ingreso masivo de estudiantes alteró para siempre la apariencia de la escuela brasileña. Aún bajo el amparo de esta ley, surgió el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), constituido con recursos extrapresupuestarios proporcionados por el Salario de Educación, lo que permitió a la Unión intervenir en la educación primaria.

La Ley Brasileña de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB, 1971) tenía como objetivo atender la demanda de educación universal desde el primer hasta el octavo grado. Sin embargo, la realidad de los sistemas educativos de la época reveló limitaciones que no se correspondían con los objetivos propuestos por la legislación. Así, ante la afluencia masiva de estudiantes a la educación primaria, que continuaba en los últimos años (anteriormente conocidos como secundaria), y un contexto marcado por debilidades docentes y estructurales que resultaban en altas tasas de repetición de grado y deserción escolar, se propusieron medidas que llegaron a caracterizar la primera generación de políticas públicas en educación, como señalan Franco et al. (2007).

Guiados por una racionalidad técnica que en gran medida dio forma a las políticas educativas de la época, surgió la figura del pedagogo, quien comenzó a ocupar cargos en la administración escolar, la supervisión y la orientación educativa. Además, para mitigar las brechas de aprendizaje y la repetición de curso, que se estaban convirtiendo en un problema grave, se propuso la implementación de prácticas de recuperación paralelas en las escuelas.

Desde principios de la década de 1980, con el avance del movimiento de redemocratización del país, la educación se vio impulsada por demandas sociales vinculadas a la ampliación de derechos y la participación popular. El debilitamiento del régimen dictatorial

y la movilización social contribuyeron a redefinir la agenda pública, influyendo en las políticas educativas. En este contexto, se intensificaron los debates sobre la universalización del acceso, la gestión democrática de la educación y el papel del Estado en la garantía del derecho a la educación, culminando en la consolidación de estos principios en la Constitución Federal de 1988 (Durham, 2007).

La Constitución brasileña introdujo cambios significativos en el panorama educativo con el propósito de promover una sociedad libre, justa y solidaria, tal como lo presupone el propio texto constitucional (Brasil, 1988). También introdujo medidas que impactaron el sistema educativo, entre las que destacan la autonomía universitaria como cláusula constitucional; el aumento de los porcentajes mínimos de los presupuestos públicos destinados a la educación, con un 18% para el gobierno federal y un 25% para los estados y municipios; y la modificación del pacto federal, que otorga a los municipios autonomía para organizar sus propios sistemas educativos.

La expansión de los servicios educativos a la población brasileña puso de manifiesto la necesidad de una nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBN), adaptada al nuevo modelo social propuesto en la Constitución Federal. Su promulgación tuvo lugar ocho años después (1988-1996), fruto de intensos debates políticos y la participación activa de la sociedad civil, reafirmando la educación como un derecho de todos y un deber del Estado. El 20 de diciembre de 1996 se promulgó la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBN), Ley n.º 9.394/1996 (Brasil, 1996a).

De estas medidas, consideramos importante destacar la autonomía universitaria, defendida por el sector público pero con un impacto imprevisto y favorable en el sector privado. Este impacto se manifestó en la cesión del control del Consejo Federal de Educación a las universidades privadas, lo que claramente las benefició, propiciando una expansión vertiginosa de cursos con un marcado enfoque comercial. Otra medida que destacamos fue la autonomía otorgada a los municipios para organizar sus propios sistemas educativos, los cuales se establecieron y comenzaron a gestionarse independientemente del Estado o la Unión, pero que generó dificultades en la formulación y ejecución de políticas nacionales o estatales para la educación básica.

Este contexto renovado propició transformaciones en la organización de los sistemas educativos y en la sociedad, entre las que destacan la democratización de las escuelas, que dio lugar a campañas para la elección de directores; la autonomía de los docentes y las unidades escolares dentro de una visión más igualitaria y pluralista de las escuelas, donde los docentes

son vistos como agentes democráticos responsables de crear soluciones a los problemas pedagógicos; la reorganización de los primeros grados y la institución del Ciclo Básico de Alfabetización (CBA), que varios sistemas educativos crearon para abordar el fracaso y eliminar la repetición de grado en este ciclo educativo; el enfoque en la educación infantil, marcada desde la década de 1980 como un hito en las nuevas direcciones de las políticas relativas a los servicios de guardería y preescolar, ampliando la provisión de educación infantil en los municipios y, finalmente, destacamos la municipalización, ya promovida por la Ley No. 5.692/71 (Brasil, 1971), que orientó a las escuelas que ofrecían solo los primeros años de educación primaria a ofrecerla progresivamente en su totalidad. Si bien esta política generó numerosas controversias y resistencia, principalmente en lo que respecta a su impacto en la profesión docente, se produjeron avances en la adopción, por parte de muchos municipios, de escuelas primarias estatales.

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE 1995 A 2002

Este periodo histórico se caracterizó por grandes cambios, especialmente con repercusiones muy significativas en la sociedad brasileña. Fue un periodo marcado por el protagonismo de la oposición, personificada por la elección de Fernando Henrique Cardoso (FHC) a la presidencia de la República de Brasil en 1994.

La implicación del liberalismo social en la educación durante los gobiernos de la FHC (1995-2002) se caracterizó por la conciliación entre la lógica del mercado y la acción estatal, con el objetivo de garantizar el acceso universal a la educación básica, especialmente a la primaria. Este periodo estuvo marcado por una profunda reestructuración de la legislación educativa, que tuvo repercusiones en la expansión de la red privada, sobre todo en la educación superior, el deterioro de la educación pública, en particular de los institutos técnicos, la instauración de mecanismos de evaluación sistémica y la asignación de fondos a la educación básica.

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1997 y 1998-2002) se caracterizó por la continuidad de las políticas educativas a lo largo de ese período. Fue un gobierno con participación activa en el Ministerio de Educación (MEC), representado por el entonces ministro Paulo Renato de Souza. Esta participación, en cierto modo, aceleró el proceso de redacción y aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) de 1996 y la reforma constitucional, que abrió espacio para una nueva organización institucional

enfocada en el financiamiento de la educación primaria y para la legislación normativa complementaria. La LDB fue considerada uno de los hitos estructurales del sistema educativo brasileño, aportando importantes innovaciones y avances a la educación, aunque algunas de las transformaciones propuestas aún no se han implementado.

En el contexto jurídico de la aplicación de la LDB (Ley Brasileña de Directrices y Bases de la Educación Nacional), paralelamente a los problemas educativos que atravesaba el país en la década de 1990, la política educativa de ese período se caracterizó por la expansión de la educación primaria (de 1.º a 8.º grado) y la educación superior privada, ya que buscaba satisfacer la demanda de universalizar la educación obligatoria y facilitar el acceso a la educación superior, definiendo como medida para esta demanda la creación del Fondo para el Desarrollo y Mantenimiento de la Educación Primaria (FUNDEF) (Brasil, 1996b), un fondo de carácter contable, y el fomento de la apertura de nuevos cursos de educación superior por parte de la red privada.

Según Abreu (2010), las medidas mencionadas contribuyeron a la universalización de la educación primaria y a la ampliación del acceso a la educación superior, pero sin alterar la baja calidad de la educación básica y, por otro lado, contribuyendo a la creación de una educación superior precaria y de baja calidad.

El proyecto de enmienda constitucional propuesto sobre financiamiento de la educación fue presentado al Congreso Nacional en octubre de 1995, y la Enmienda Constitucional N° 14 fue aprobada en septiembre de 1996 (Brasil, 1996b). La legislación complementaria que implementó el FUNDEF, Ley N° 9.424/96 (Brasil, 1996c), fue promulgada en diciembre de 1996 y entró en vigor a nivel nacional el 1 de enero de 1998. La innovación atribuida al FUNDEF radica en el cambio en la estructura de financiamiento de la educación primaria (grados 1-8), que reservó una parte de los recursos constitucionalmente asignados a la educación para esta etapa educativa. La Enmienda Constitucional N° 14/1996 (Brasil, 1996b) estableció que el 60% de los recursos se reservaría para la educación primaria, lo que representa el 15% de los ingresos totales de los estados y municipios. La misma enmienda introduce nuevos criterios para la distribución y el uso del 15% de los principales impuestos estatales y municipales, compartiendo estos recursos con el gobierno estatal y sus municipios, considerando el número de estudiantes en cada sistema escolar. Esta propuesta impulsó la municipalización, ampliando la participación de los municipios.

En 1995, el Ministerio de Educación (MEC) propuso un borrador de discusión de los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN), y en 1997, el Consejo Nacional de Educación

(CNE) aprobó los PCN para la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria (Brasil, 1997).

Aunque se implementaron dichas políticas, se observaron deficiencias en el trabajo pedagógico en la educación infantil, lo que provocó lagunas de aprendizaje en la escuela primaria y, por lo tanto, dificultades en la progresión de los estudiantes a la educación superior. La educación secundaria, y por consiguiente la educación superior, generó plazas vacantes en este nivel. Además de esta observación, también se detectaron desigualdades regionales. Los estados del norte y noreste mostraron resultados inferiores a los del sur y sureste en cuanto al rendimiento académico.

En este sentido, la LDB (Ley Brasileña de Educación) tuvo una influencia decisiva al exigir evaluaciones periódicas de todos los niveles del sistema educativo bajo la responsabilidad de la Unión, con la colaboración de los estados y los municipios.

Con la creación del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) y el Examen Nacional de Cursos de Educación Superior (*Provão*), se empezó a debatir el tema de la calidad, lo que generó conciencia social sobre el complejo problema educativo que se presenta en el sistema educativo brasileño. Según Lemes (2021), en lo que respecta a los estudios de efectividad y calidad, siguiendo las tendencias internacionales, la evaluación adquiere un papel preponderante y surgen numerosos instrumentos para tal fin.

A finales de la década de 1990, también por precepto constitucional, Brasil se adhirió a los principios del liberalismo y, en consecuencia, a los principios de desempeño establecidos internacionalmente en materia de *accountability*³. Parece que la transición entre el período dictatorial y la redemocratización condujo al país y a sus líderes políticos a ciertas adhesiones ideológicas que reorientaron al Estado brasileño hacia un modelo liberal; sin embargo, esto no bastó para reorientar también los métodos y técnicas de investigación, estudios e indagaciones sobre cómo este "nuevo" Estado, ahora denominado posburocrático, se comportaría en relación con la sociedad en general y la educación en particular. (Lemes, 2021, p. 3, traducción nuestra)

Según Abreu (2010), el período FHC, desde el punto de vista de sus resultados, tuvo el mérito de ampliar la política de universalización del acceso a la educación primaria. Las demandas de educación básica establecidas en el Plan Nacional de Educación 2001-2010

³ Véase un análisis en profundidad del término *accountability*, su polisemia y la comprensión necesaria en contexto, sus ambigüedades y reduccionismos en el tratamiento teórico y conceptual, así como sus usos acríticos, en el texto de Afonso, AJ (2018). Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambigüidades político-ideológicas? *Revista De Educação PUC-Campinas*, 23(1), 8–18. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a4052>

(PNE), instituido por la Ley N° 10.172, del 9 de enero de 2001 (Brasil, 2001), se centraron en una mayor atención a la educación infantil y secundaria y, en la educación superior, en la expansión de la red pública y la mejora de la calidad de la educación privada, con atención a las disparidades regionales.

La Ley brasileña n.º 9.394/96 (LDB) (Brasil, 1996a) preveía la elaboración de un plan nacional de educación. Los objetivos previstos para este Plan Nacional de Educación (PNE) de 2001, que constituía una política estatal, buscaban elevar el nivel educativo de la población; mejorar la calidad de la educación en todos los niveles; reducir las desigualdades sociales y regionales en el acceso y la finalización exitosa de la educación pública; democratizar la gestión de la educación pública, respetando los principios de participación de los profesionales de la educación en la elaboración del proyecto pedagógico de la escuela; y la participación de la escuela y las comunidades locales en los consejos escolares u órganos equivalentes (Brasil, 2001).

De este modo, se consolidaron importantes innovaciones legales que dieron forma a la configuración de las políticas educativas durante este período, dando como resultado, según Franco et al. (2007), la mejora de la evaluación Saeb; el financiamiento de la educación a través de FUNDEF, también extendido a las escuelas que se unieron al Programa de Dinero Directo a la Escuela; la municipalización; el fomento de la educación primaria de nueve años, que luego se convertiría en realidad; la educación infantil para niños de cuatro a seis años, que llegó a considerarse parte de la primera etapa de la educación básica; la implementación de Bolsa-Escola en 2001, que benefició a más de cinco millones de familias en ese momento, que se convirtió en *Bolsa-Família* durante el gobierno de Lula; la capacitación inicial y continua de maestros, estableciendo que los maestros de educación básica debían tener una formación mínima en cursos de licenciatura y grado, lo que permitió que parte del 60% de los recursos vinculados a FUNDEF se revirtieran a la capacitación docente; la atención a la corrección del flujo escolar con el apoyo del MEC a los programas de corrección de flujo como una medida contra la repetición de grado a gran escala, que se había convertido en una práctica ineficaz y excluyente en las escuelas.

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE 2003 A 2011

A partir de 2003, seguimos la segunda generación de políticas educativas, marcada por los dos primeros mandatos del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

El inicio del primer ciclo de este período estuvo marcado por la inestabilidad, con sucesivos cambios de tres ministros de educación. En el segundo período, la confirmación de Fernando Haddad como nuevo ministro de educación se produjo meses después de su reelección. Fue en el segundo período que se propusieron políticas gubernamentales más efectivas. Estas políticas profundizaron los instrumentos y métodos de evaluación de la educación, relacionados con el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), la Prova Brasil, el FUNDEF, que fue reemplazado por el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) (Brasil, 2007a), y el Plan de Desarrollo Educativo (PDE), considerado una política gubernamental para cumplir con los objetivos y metas del Plan Nacional de Educación (PNE) para la década 2001-2010.

Para comprender mejor las políticas propuestas por esta segunda generación, es importante reconocer que los marcos estructurales del sistema educativo, el LDB (Brasil, 1996a) y el PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), originados en la primera generación, constituyeron, desde un punto de vista legislativo, la base para la agenda, elaboración e implementación de un conjunto de políticas y programas derivados de ellos en años posteriores.

En lo que respecta a las políticas de financiación de la educación del gobierno de Lula, las expectativas giraban en torno al FUNDEF debido al carácter temporal de la ley y a las críticas del Partido de los Trabajadores, que consideraba que se centraba excesivamente en la educación primaria, descuidando otros sectores educativos.

La Medida Provisional N° 339/2006 (Brasil, 2006a), que creó el FUNDEF, fue redactada entre la reelección y la toma de posesión del segundo mandato y presentó modificaciones respecto a la enviada previamente al Congreso. Entre las modificaciones, destacaron las siguientes: la inclusión de la educación infantil; el establecimiento de un salario mínimo nacional para los docentes, cuyo valor se definiría mediante una ley específica; y la priorización de la educación primaria a través de una disposición legal que solo distribuye recursos a otros niveles educativos tras asegurar que el valor por alumno en educación primaria corresponda al menos al último valor real del FUNDEF.

FUNDEB fue creado por la Enmienda Constitucional N° 53/2006 (Brasil, 2006b) y regulado por la Ley N° 11.494/2007 (Brasil, 2007a) y el Decreto N° 6.253/2007 (Brasil, 2007b), reemplazando a FUNDEF, que estuvo vigente de 1998 a 2006. Establecido como un instrumento permanente para financiar la educación pública mediante la Enmienda Constitucional N° 108, del 27 de agosto de 2020 (Brasil, 2020a), está regulado por la Ley N°

14.113, del 25 de diciembre de 2020 (Brasil, 2020b). De este modo, la aportación de la Unión al nuevo FUNDEB aumentará gradualmente hasta alcanzar el 23% de los recursos que conformarán el Fondo en 2026. En 2024 este aumento fue del 19%, en 2025 del 21%, llegando al 23% en 2026.

Sin duda, FUNDEB representa una mejora con respecto a FUNDEF en cuanto al número de estudiantes que cubre; sin embargo, no representa un aumento en los recursos financieros generales asignados a la educación básica pública.

Con el objetivo de seguir mejorando la educación básica, se puso en marcha el PDE, establecido mediante el Decreto N° 6.094 de 2007 (Brasil, 2007c) y denominado Compromiso con la Educación para Todos. Este plan define una serie de directrices para el desarrollo de la educación, junto con metodologías de evaluación que miden el progreso hacia el logro de los objetivos.

La particularidad de la PDE la distingue de otros instrumentos jurídicos, ya que se refiere a la intención de desarrollar y aplicar dispositivos que, en conjunto, aborden el problema de la baja calidad en la educación básica. Los instrumentos que propone la directriz son el IDEB (Índice de Desarrollo de la Educación Básica), el Término Voluntario de Adhesión al Compromiso "Todo por la Educación", la creación de un mecanismo de asistencia técnica y financiera de la Unión a las escuelas públicas y la creación del Plan de Acciones Articuladas, que tiene como objetivo brindar asistencia en las áreas de gestión educativa, formación docente y capacitación de profesionales de servicios de apoyo escolar, recursos pedagógicos y la estructura física de las escuelas (Brasil, 2007c).

Si bien el PDE presenta un conjunto integral de programas, ha recibido numerosas críticas, principalmente debido a la insuficiencia de acciones derivadas de los recursos limitados y la política económica adoptada por el gobierno federal, así como a la falta de participación de la sociedad en la propuesta de las acciones previstas en el plan.

En 2009, el Congreso Nacional promulgó la Enmienda Constitucional N° 59 el 11 de diciembre (Brasil, 2009). Esta enmienda determinó el fin gradual de la desvinculación de los ingresos de la Unión de los recursos federales para la educación hasta su extinción, que comenzó en 2011. Además, estableció la educación obligatoria en todas las etapas de la educación básica, es decir, de los 4 a los 17 años, que entró en vigor en 2016. Esta misma enmienda introdujo otro cambio en el texto del Plan Nacional de Educación (PNE), obligando al legislador a incluir metas en el Plan de acuerdo con una proporción preestablecida del Producto Interno Bruto.

Respecto al Decreto N° 6.094 (Brasil, 2007c), se destaca el establecimiento del Plan de Metas del Compromiso con la Educación para Todos, que fijó directrices y responsabilidades que deben cumplir las entidades federadas. Entre las metas previstas en este Plan, sobresale la garantía de alfabetización para los niños en los primeros años de la escuela primaria, asegurando su derecho al aprendizaje. En este sentido, el decreto definió, entre sus directrices, la necesidad de que todos los niños sean alfabetizados a más tardar a los 8 años, reconociendo la alfabetización como condición fundamental para la continuación de su escolarización. Posteriormente, esta directriz fue reafirmada y ampliada en el Plan Nacional de Educación 2014-2024 (Brasil, 2014), especialmente en la Meta 5, que establece la alfabetización de todos los niños al finalizar el tercer año de la escuela primaria.

Si bien el objetivo propuesto establece que todos los niños deberían ser completamente alfabetizados a los 8 años, considerando el porcentaje alcanzado en 2023, todavía estamos lejos de la meta prevista, lo que indica la necesidad de realizar esfuerzos a través de políticas educativas que busquen mitigar la brecha entre los resultados obtenidos y los deseados.

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL PERÍODO DE 2012 A LA ACTUALIDAD

A partir de 2012, comenzamos a experimentar una aparente tercera generación de políticas, desde el gobierno de Dilma/Temer, pasando por el de Bolsonaro, hasta la actual administración de Lula. Estas políticas no generaron grandes innovaciones, aunque, a través de choques ideológicos y sesgos, presión popular e intereses de clase, recortes presupuestarios y de recursos, corrupción y sucesivos cambios de ministros de educación, aseguraron legalmente la continuidad de políticas con un impacto educativo y social significativo. Un análisis más exhaustivo de la actual administración de Lula aún no es posible debido a su reciente inicio, si bien la BNCC para el nuevo currículo de secundaria fue revisada en 2023 y 2024 en respuesta a una fuerte presión popular y de expertos en educación. Esto conllevó ajustes sucesivos a la propuesta, que culminaron con la sanción de la nueva ley en julio de 2024 y su implementación en 2025.

Sin embargo, es necesario aclarar que esta tercera generación de políticas ya estaba estipulada por la Constitución Federal de 1988 y la Ley No. 9.394/96 (LDB), como la necesaria continuidad del Plan Nacional de Educación (PNE) para las décadas 2014-2024 y 2024-2034, y debido al fracaso en lograr la mayoría de las metas establecidas para la década 2001-2010, así como la elaboración y aprobación de la BNCC el 22 de diciembre de 2017 (Brasil, 2017).

Considerado un instrumento fundamental de las políticas de educación pública brasileñas, el Plan Nacional de Educación (PNE) para la década 2014-2024, Ley No. 13.005/2014 (Brasil, 2014), llegó al final de su mandato en junio de 2024 sin que se hubieran alcanzado la mayoría de sus 20 objetivos, probablemente debido a los recortes presupuestarios y al período de pandemia, que afectaron sus últimos tres años.

El 22 de diciembre de 2017 se publicó la Resolución N° 2 del CNE/CP, que estableció y guió la implementación de la BNCC (Brasil, 2017), que debe cumplirse obligatoriamente a lo largo de las etapas y modalidades respectivas dentro de la Educación Básica, presentando un conjunto orgánico y progresivo de aprendizajes esenciales a los que los estudiantes tienen derecho (Brasil, 2017).

La BNCC se ha desarrollado a partir de la LDB (Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional), mediante normas y reglamentos educativos que permiten la adquisición de conocimientos básicos para todos los estudiantes en el proceso escolar en territorio brasileño. Sin embargo, también ha sido el resultado de un largo proceso histórico marcado por conflictos de convicciones, tanto sociales como políticos, con debates sobre un currículo mínimo que se intensificaron hasta lograr finalmente su construcción.

Como señala Lemes (2021, p. 2194, traducción nuestra), la BNCC orienta la construcción de un currículo que presupone una «educación necesariamente inclusiva», afirmando «la necesidad de reconocimiento mediante la aceptación de la culturalidad, la territorialidad y la diversidad». La construcción de los currículos debe llevarse a cabo respetando las particularidades territoriales y culturales, a la luz del nuevo pacto federal que otorgó autonomía a los municipios en la organización de sus sistemas educativos.

En los años transcurridos desde su implementación, ha quedado claro que un único documento curricular como la BNCC no bastará para abordar todas las deficiencias inherentes a la complejidad del sistema educativo. Será necesario capacitar a los administradores escolares y docentes, cualificándolos para su implementación y ejecución, con el fin de alcanzar su objetivo: mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Asimismo, existe una necesidad imperiosa de que las políticas de educación pública se guíen por su propia trayectoria histórica, analizando su impacto en los resultados educativos a lo largo del tiempo para fundamentar futuras decisiones y propuestas de acción que mitiguen o, en los próximos años, resuelvan la importante brecha existente en la educación brasileña.

CONCLUSIÓN

Según Delors sobre el papel regulador de las políticas educativas,

Es un papel que recae en el político, cuya responsabilidad es definir el futuro mediante una visión a largo plazo, garantizando simultáneamente la estabilidad del sistema educativo y su capacidad de reforma, asegurando la coherencia general mediante el establecimiento de prioridades y, finalmente, abriendo un auténtico debate social sobre las opciones económicas y financieras. (Delors, 2001, p. 169, traducción nuestra)

En este sentido, parece crucial y necesario que los representantes políticos del pueblo y de toda la sociedad brasileña centren su atención en los problemas que han persistido a lo largo de la trayectoria histórica de la educación en nuestro país, para comprender el desarrollo de estas políticas en consonancia con la evolución de la política brasileña y en interacción con ella.

Este análisis reflexivo se presenta como una tarea relevante y necesaria para comprender cómo se han organizado las políticas de educación pública y cuánto han impactado a la sociedad con las respuestas dadas a las demandas educativas, con miras al desarrollo económico, social, cultural y ético, y a los desafíos tecnológicos hasta el día de hoy, con el objetivo de proponer políticas públicas educativas que mitiguen o resuelvan, en los próximos años, las principales brechas en la educación brasileña.

REFERENCIAS

- Abreu, M. A. A. (2010). Educação: Um novo patamar institucional. *Novos Estudos CEBRAP*, (87). <https://www.scielo.br/j/nec/a/Qg56GTLRdtwSxvWppDTGWnz/>
- Afonso, A. J. (2018). Políticas de responsabilização: Equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? *Revista de Educação PUC-Campinas*, 23(1), 8–18. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a4052>
- Brasil. (1971). Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (1996a). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm
- Brasil. (1996b). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm
- Brasil. (1996c). Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm
- Brasil. (1997). *Parâmetros curriculares nacionais: Introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. Ministério da Educação; Secretaria de Educação Fundamental. <https://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>
- Brasil. (2001). Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm
- Brasil. (2006a). Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Presidência da República. <https://legis.senado.leg.br/norma/553560>
- Brasil. (2006b). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm
- Brasil. (2007a). Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm
- Brasil. (2007b). Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm
- Brasil. (2007c). Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm
- Brasil. (2009). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm

- Brasil. (2014). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm
- Brasil. (2017). Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Conselho Nacional de Educação. https://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf
- Brasil. (2018). *Base Nacional Comum Curricular*. Ministério da Educação. <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>
- Brasil. (2020a). Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm
- Brasil. (2020b). Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm
- Brasil. (2024). Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm
- Delors, J. (2001). *Educação: Um tesouro a descobrir* (5ª ed.). Cortez; MEC; UNESCO.
- Durham, E. R. (2010). A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: Uma visão comparada. *Novos Estudos CEBRAP*, 29(3), 147–173. <https://novosestudios.com.br/produto/educacao-88/>
- Franco, C., Alves, F., & Bonamino, A. (2007). Qualidade no ensino fundamental: Políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*, 28(100), 989–1014. <https://www.scielo.br/j/es/a/ZqbnNkCG3YtpSs9VGhYzKxn/>
- Lemes, S. S. (2021a). Considerações e indagações sobre a dinâmica do Estado brasileiro frente às demandas da escolarização: Instrumentos, dilemas e complexidade. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, 14(33), e16234. <https://doi.org/10.20952/revtee.v14i33.16234>
- Lemes, S. S. (2021b). Excertos da BNCC: Discussão de fundamentos e considerações conceituais. *Revista Online de Política e Gestão Educacional*, 25(3), 2193–2211. <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i3.15837>
- Neubauer, R. (2018). Políticas de educação. In G. D. Giovanni & M. A. Nogueira (Orgs.), *Dicionário de políticas públicas* (p. 779). Editora UNESP.
- Perdonatti, V. M. P., & Lemes, S. S. (2022). 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 Online de Política e Gestão Educacional*, 26, e022135. <https://doi.org/10.22633/rpge.v26i00.17223>

CRediT Author Statement

- Agradecimientos:** Agradecemos al Programa de Posgrado en Educación Escolar de la Universidade Estadual Paulista (FCLAr/UNESP).
 - Financiación:** No aplica.
 - Conflictos de intereses:** No aplica.
 - Aprobación ética:** No aplicable.
 - Disponibilidad de datos y materiales:** Los datos y materiales están disponibles en las referencias.
 - Contribuciones de las autoras:** Las autoras contribuyeron a la construcción, conceptualización, redacción y revisión del texto.
-

Procesamiento y edición: Editora Ibero-Americana de Educação
Corrección de pruebas, formato, estandarización y traducción

