

Gestión democrática en la reglamentación educacional en Brasil: avances y estancamientos

Democratic management in educational standardization in Brazil: advances and impasses

Gestão democrática na normatização educacional aplicado a um centro de educação tecnológica do Brasil: avanços e impasses

DOI: <https://doi.org/10.18861/cied.2023.14.especial.3327>

Andréia Vicência Vitor Alves

Universidade Federal da Grande Dourados

Brasil

andreiaalves@ufgd.edu.br

ORCID: 0000-0002-5179-4053

Resumen

Considerando que la gestión democrática de la educación es importante para la cualificación de la educación, por llevar a la formación humana orientada a la emancipación de los involucrados y a la transformación de las relaciones, este estudio busca comprender cómo la gestión democrática de la educación está siendo presentada en la legislación educativa nacional brasileña, a partir de la Constitución Federal de 1988. Para esto, la investigación cualitativa, a través de la documentación, llegó a la conclusión de que la democratización de la gestión educativa ganó centralidad en la educación brasileña en la década de 1980, siendo reglamentada y materializada a partir de 1988, con la introducción del principio de la gestión democrática en forma de Ley en la Constitución Federal de 1988, y reafirmada en el reglamento posterior. Esto constituye un avance importante, pues establece la gestión democrática como el concepto que debe estar vigente en la educación brasileña. Sin embargo, no define cómo debe implementarse esta gestión y, además, la presenta asociada a la planificación estratégica, a criterios de mérito y desempeño educativo, así como a la búsqueda de resultados educativos en el PNE (2014-2024).

Palabras clave:

gestión democrática, gerencialismo, política educativa, educación básica, Brasil

Recibido: 03/08/22

Aprobado: 14/09/22

Cómo citar:

Alves, A. V. V. (2023).

Gestión democrática en la reglamentación educacional en Brasil: avances y estancamientos.

Cuadernos de Investigación Educativa, [Número especial].

<https://doi.org/10.18861/cied.2023.14.especial.3327>

Abstract

Education qualification can be considered important for the democratic management of education, since it has in mind a human development aimed at not only the emancipation of those involved in it but also the transformation of relationships. This study seeks to understand how the democratic management of education has been presented in the Brazilian national educational legislation, starting with the Federal Constitution of 1988. Therefore, the qualitative research, carried out with documentary research, reached the conclusion that the democratization of educational management achieved centrality in Brazilian education in the 1980s, being standardized and materialized in 1988, with the introduction of the democratic management principle in the form of the Law in the 1988 Federal Constitution, and reaffirmed in the subsequent regulation. It consists of important progress, as it establishes democratic management as the concept that must prevail in Brazilian education. However, it does not define how this management should be implemented. Also, it presents the concept associated with strategic planning, merit criteria, educational performance, and the search for educational results in the PNE (2014-2024).

Resumo

Considerando a gestão democrática da educação importante para a qualificação da educação por ter em vista uma formação humana, voltada para a emancipação dos envolvidos e a transformação das relações, este estudo busca compreender como a gestão democrática da educação vem sendo apresentada na legislação educacional nacional brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988. Para isso, foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio da documental, chegando a conclusão de que a democratização da gestão educacional ganhou centralidade na educação brasileira nos anos de 1980, sendo normatizada e materializada a partir de 1988, com a introdução do princípio gestão democrática na forma da Lei na Constituição Federal de 1988, e reafirmada na normatização subsequente. Este é um avanço importante, pois estabelece a gestão democrática como a concepção que deve vigorar na educação brasileira. Contudo, não define como essa gestão deve ser implementada e, ainda, a apresenta associada a planejamento estratégico, a critérios de mérito e desempenho educacional e a busca por resultados educacionais no PNE (2014-2024).

Keywords:

democratic management, managerialism, educational policy, basic education, Brazil.

Palavras-chave:

gestão democrática, gerencialismo, política educacional, educação básica, Brasil.

Introducción

La gestión educativa ha sido considerada el tema de los estudios sistematizados en educación en Brasil desde la década de 1930, sin embargo, su producción hasta 1980 fue muy insípida y en construcción, porque no había hasta entonces condiciones históricas para la construcción teórica sobre esta gestión.

A mediados de la década de 1930, estos estudios aún se estaban iniciando, lo que se debe al hecho de que actualmente no había cursos de capacitación de directores, asesores docentes e inspectores, así como cátedras de gestión escolar en el nivel superior.

En la práctica, según Paro (1985), en la gestión educativa solo prevalecían los mecanismos más adecuadamente gestionados, relacionados con el control gerencial del trabajo de los demás, ya que en la vida cotidiana de la escuela había un aumento significativo de normas y reglamentos, con atribuciones meramente burocráticas, que no coincidían con la realidad y no eran apropiadas para resolver los problemas de la escuela.

La gestión educativa tenía carácter técnico y estaba enfocada en el cumplimiento de la legislación educativa y del Estado. El director de la escuela tenía una gran cantidad de atribuciones burocráticas de los órganos superiores del sistema educativo (leyes, pareceres, resoluciones, ordenanzas, reglamentos, determinaciones, etc.) para ser implementadas en la escuela, ya que era el responsable último de las acciones desarrolladas y la administración de estas, siendo secundarios los problemas pedagógicos y financieros de la vida cotidiana escolar.

Según Anísio Teixeira (1961), hasta 1960, casi no había directores educativos en Brasil y los que existían no estaban preparados para esta función, porque hasta entonces las escuelas eran pequeñas y el maestro desempeñaba la función de enseñar y administrar, y la gestión educativa era casi inexistente.

El papel del gestor educativo se recogería en las actividades del profesor, que son la función de administrar la clase misma; la función de planificar el trabajo y de guiar la enseñanza. Si el profesor es competente, la gestión se vuelve insignificante (Anísio Teixeira, 1961).

Esta realidad comenzó a cambiar en la década de 1950, ya que comenzaban a existir problemas escolares causados por el inicio de la institución de una educación de masas, con grandes sistemas educativos. Así, el estudio sobre la gestión y la preparación de los gerentes se hizo necesario, debido tanto a permitir la organización de la enseñanza que estaba en rápido desarrollo, como a la organización de la práctica de los maestros y la creación de la conciencia profesional necesaria (Anísio Teixeira, 1961).

El director debe desempeñar las tres funciones mencionadas anteriormente, que en ese momento eran responsabilidad del maestro en las pequeñas escuelas que hasta entonces existían, y trabajar para que los métodos y procesos de enseñanza proporcionen cada vez más eficiencia en la enseñanza.

Para ello, Anísio Teixeira (1961) señala la necesidad de formar al director de la escuela y a la organización de la escuela para ofrecer una educación de calidad, dada la nueva organización de la sociedad y una mayor demanda de atención educativa

a la población, con escuelas más grandes y con necesidades diferenciadas de las escuelas pequeñas.

La reforma educativa introducida por la Ley de Directrices y Bases de la Educación, Ley n.º 4.024, de 1961 (LDB/1961), presentó prácticas sobre la autonomía de la escuela, la libertad docente en cuanto a programación, evaluación de estudiantes, etcétera, que, según Alonso (1976), no se materializó en la escuela por la incapacidad de la escuela para administrar y definir un regimiento propio y adaptado a sus necesidades reales.

Los administradores escolares han actuado hasta ahora principalmente como ejecutores de leyes y estándares de enseñanza, ya que la legislación educativa ha sido vista durante mucho tiempo como el apoyo de la acción administrativa por excelencia, según Alonso (1976) "basta, pues, con que el administrador la conozca para saber actuar" (p. 38).

Al igual que Anísio Teixeira (1965), Alonso (1976) señala que la política educativa brasileña presentaba perspectivas muy centralizadoras, que se encontraban con meras formalidades abstractas propuestas para una situación general amplia y desconocida.

Sin embargo, según el autor, esto había ido cambiando en los últimos años, ya que la tendencia, a mediados de la década de 1970, era aumentar la responsabilidad de los elementos más cercanos a la situación escolar, permitiéndoles tener mayor autonomía y autoridad, con el fin de satisfacer las necesidades reales de la escuela y proporcionar la adecuación de las medidas adoptadas a la situación peculiar de esa realidad escolar, de una acción cooperativa. El énfasis en aspectos particulares del proceso educativo, en detrimento de sus implicaciones generales, se está convirtiendo en una tendencia en la educación.

Durante este período, hubo una convergencia en la elección de directores y la introducción de órganos colegiados en las instituciones educativas, en forma de consejos (entre ellos, el Consejo Federal de Educación y los Consejos Estatales de Educación) y juntas o comités permanentes, con funciones resolutorias, o simplemente consultivas, para el asesoramiento de los órganos del poder ejecutivo, entre ellos la Asociación de Padres y Maestros (APM) y el Consejo General de Estudiantes, de manera que en esta última habría la participación de los alumnos en los órganos auxiliares de la administración.

La política educativa en Brasil había venido presentando como centralidad la modernización administrativa del sistema, con el fin de seguir la evolución técnica y económica de la sociedad, ajustando la educación a la sociedad (Arroyo, 1979).

Con este fin, se llevó a cabo la renovación de las estructuras administrativas del sistema (métodos, organización y funcionamiento del sistema escolar), preparando especialistas en administración educativa e introduciendo en la administración escolar modelos y métodos de administración de empresas.

Para Arroyo (1970), las propuestas de democratización de la administración de la educación se opondrían a las tendencias que predominarían en la década de 1970, ya que las propuestas de democratización tendrían por objeto crear mecanismos políticos que apuntaría a una mayor participación de sectores de la sociedad "en la definición de políticas, en la administración y planificación del sistema educativo" (p. 46), entre ellas la participación y el control por parte de la opinión pública de los padres, asociaciones, partidos, grupos religiosos, intelectuales.

Y, por lo tanto, en 1988, el principio constitucional Gestión democrática en la forma de la ley se introdujo en la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988), con la inclusión de la gestión en la legislación educativa, y a partir de entonces el tema se estudia repetidamente en la educación brasileña.

Dicha gestión es vista como un factor importante para la calificación de la educación, ya que apunta a una formación humana, centrada en la emancipación de los involucrados y la transformación de las relaciones, constituyendo, según Dourado (2007), una lucha política y pedagógica.

Normativamente, sigue siendo el modelo de gestión para materializarse en las instituciones educativas de Brasil. Entonces, en este estudio, buscamos aprehender cómo se ha presentado en la legislación educativa nacional brasileña, buscando resaltar sus avances y detenciones.

Metodología

Este estudio es cualitativo, utilizando análisis documental. La investigación cualitativa permite describir, analizar, comprender y clasificar los procesos dinámicos de los grupos sociales, además de contribuir a la comprensión de las especificidades de la acción de los individuos (Richardson, 2008).

El análisis documental, según Bardin (1977), consiste en el análisis de varios documentos que no fueron producidos por el investigador, es decir, documentos sobre políticas, regulaciones, planos, proyectos, cartas, obras literarias, películas, fotos, formas de bases de datos que componen datos secundarios, entre otros, investigaciones preexistentes.

Y, para esta investigación, se utilizaron documentos oficiales como fuentes que corresponden a la normativa nacional vigente que abarca la gestión educativa: la Constitución Federal de 1988; Ley n.º 9.394 (LDB/1996); Ley n.º 10.172; Ley N° 13.005; Documento de referencia de la Conferencia Nacional de Educación (Conae). También utilizamos fuentes bibliográficas seleccionadas en el campo de la educación brasileña que abarcan políticas educativas, gestión democrática y gestión gerencial.

Resultados

Según las palabras de Tarah (1994), en la década de 1980, la educación brasileña atravesaba una situación crítica, siendo considerados los principales factores para el clientelismo, la falta de recursos para la educación, la centralización de las decisiones en el ámbito federal, la burocratización del sistema educativo, la falta de participación de la comunidad y de los profesionales de la educación en las decisiones educativas y en la gestión del sistema, y la privatización.

Para la resolución de dicha crisis, durante el período de apertura política, se estableció una agenda para la reforma del sector educativo con la formulación de propuestas por parte de los actores sociales involucrados con el sistema de educación pública en el país, que apuntaron a la democratización de la educación. Entre 1980 y 1986 se celebraron el Foro Nacional para la Educación de las Entidades en Defensa de la

Educación Pública y Gratuita y cuatro Conferencias Brasileñas sobre Educación, en las que los educadores participaron en el proceso de formulación de esta agenda.

Entre los puntos que pasaron a formar parte de la agenda de reformas, según Tarah (1994, p. 111), destacan:

ampliación de los recursos para la educación; b) priorización de la educación básica; c) reafirmación, expansión a todos los niveles de enseñanza del principio de gratuidad; d) adaptaciones pedagógicas; e) integración de la educación con otras acciones sociales, dirigidas a una clientela específica; f) descentralización de las políticas educativas; y g) democratización de la gestión del sistema educativo, asegurando la participación de la comunidad y de los profesionales del área en los procesos de toma de decisiones y en el control del sistema.

Esta agenda, considerada por el autor de carácter democratizador, buscaba el acceso a una educación pública básica, gratuita, universal, de calidad, con una mayor cantidad de recursos destinados a esta y con la descentralización de las políticas educativas y la participación de la comunidad y los profesionales de la educación en los procesos de toma de decisiones y en el control del sistema educativo, posibilitando, así, la autonomía administrativa, didáctica y financiera del sistema educativo.

Además, también el objetivo era la municipalización de la enseñanza, la descentralización del poder, la transferencia de recursos y el fortalecimiento de la escuela, con la preocupación central del proceso de participación, a fin de asegurar la institucionalización de la participación de la comunidad escolar y local en la formulación de políticas educativas, en los colegiados escolares y en la selección de directores (Martins, 2001).

La Constitución Federal de 1988 incorporó en su carta diferentes puntos reivindicados en este período, así como los puntos de la agenda de reformas antes mencionada, con el fin de consolidar la universalización y calidad de la enseñanza. Entre ellos:

- el derecho a la educación para todos, a través de los principios de igualdad de condiciones de acceso y permanencia en la escuela, y la educación como derecho público subjetivo;
- la ampliación de los recursos para la educación, con prioridad para la educación básica y la aniquilación del analfabetismo;
- la gratuidad de la enseñanza;
- la calidad como meta explícita de la política educativa;
- la descentralización de los recursos y la organización de la educación;
- la municipalización de la escuela primaria; y
- el establecimiento de la gestión democrática de la educación pública como principio constitucional (Tarah, 1994).

Así, se percibe la importancia otorgada a la discusión de la gestión educativa en este momento histórico. La educación era vista como un agente potencial de transformación social. Su función principal fue la formación para el pleno ejercicio de la ciudadanía: la formación de ciudadanos, autónomos y conscientes de sus derechos y deberes; así como la formación para el mercado laboral, siendo esta función de la educación establecida en el artículo 205 de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988).

La correcta educación de todos y el deber del Estado y de la familia serán promovidos y alentados con la colaboración de la sociedad, con el objetivo del pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo. (Brasil, 1988, p. 124)

Para la transformación social sería necesario transformar el ejercicio del poder que debe basarse en la democratización del conocimiento, la enseñanza, la escuela y los sistemas, teniendo como norte cambios sustanciales en las relaciones sociales. Un logro importante para esa democratización fue la introducción del principio constitucional de la gestión democrática en forma de ley, en la Constitución Federal de 1988, como ya se mencionó.

Según Alves (2010), la gestión democrática de la educación puede definirse como un proceso de carácter político-pedagógico y administrativo, en el que existe una participación efectiva, directa e indirecta de la sociedad en todos los niveles de decisión y ejecución de la educación, con poder real de injerencia y manifestación de los deseos comunitarios.

La gestión democrática de la educación apunta a una educación pública, universal, de calidad, con transparencia, autonomía pedagógica y administrativa, trabajo colectivo, participación activa directa e indirecta (a través de consejos activos) de la comunidad local en todas las discusiones y decisiones presentes en la escuela. Su objetivo es formar ciudadanos críticos, conocedores y defensores de sus derechos y deberes.

Busca la democratización y descentralización del poder, el diálogo, la distribución de tareas, entre otros, en alianza con un director que se comprometa con los intereses de la comunidad, cobrando y exigiendo al Estado la valorización de los profesionales que trabajan en él y los recursos para el mantenimiento de este, todo a favor de una educación de calidad que esté de acuerdo con los intereses de sus usuarios. Por lo tanto, esto está en consonancia con el programa mencionado.

Durante el periodo de promulgación de la Constitución Federal de 1988, con la inclusión de propuestas de los movimientos de profesionales de la educación en la constitución antes mencionada, se inició el movimiento de estos profesionales para la elaboración de la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, que, después de muchos enfrentamientos durante sus procedimientos en el Congreso Nacional, fue finalmente aprobada el 20 de diciembre de 1996, como Ley n.º 9.394 (LDB/1996).

Esta Ley reafirma el principio de la gestión democrática en la educación, establecido en la Constitución Federal de 1988, teniendo (art. 14) sobre la tarea de los sistemas de disciplina la gestión democrática en su jurisdicción, teniendo como principios la 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 y equivalentes.

La construcción del proyecto político pedagógico con la participación efectiva de los profesionales de la educación posibilita la experiencia democrática y el ejercicio de la ciudadanía, ya que debe apuntar a desarrollar e intensificar el proceso de acciones cooperativas que busquen mejorar el proceso de enseñanza del aprendizaje.

El proyecto político pedagógico contribuye a la realización de la gestión democrática, pues al posibilitar la participación efectiva de los profesionales de la educación en su proceso de reflexión, discusión, planificación y realización, proporciona la elaboración colectiva de las propuestas de la escuela de acuerdo con los intereses reales y colectivos de la comunidad escolar.

Con respecto a los consejos escolares, pueden considerarse una alternativa creativa para involucrar a los diferentes segmentos de la escuela y las comunidades locales en los problemas y problemas experimentados en la escuela. Su fortalecimiento es necesario, ya que puede contribuir a la garantía de derechos y ampliar la participación activa de la comunidad local y escolar, siendo considerado importante en la lucha por la democratización de las relaciones escolares.

La implementación de los consejos escolares permite una mayor transparencia y la garantía de decisiones colectivas efectivas, en las que todos los segmentos de la comunidad escolar puedan expresar sus ideas y necesidades, contribuyendo a la discusión de problemas y la búsqueda de soluciones, así como para la garantía de derechos, promoviendo la unidad, la organización, la integración, el trabajo conjunto y la aproximación.

La LDB/1996 también determinó (art. 15) que los sistemas garanticen que las escuelas públicas integren grados progresivos de autonomía pedagógica, administrativa y de gestión. Así como (art. 12) que los establecimientos educacionales se articulen con las familias y la comunidad, buscando crear un proceso de integración de la sociedad con la escuela.

A pesar de los avances en la participación de la escuela y la comunidad local en las decisiones escolares, esta Ley no regula la gestión democrática de la educación con mayor precisión, atribuyendo a los estados y municipios la toma de decisiones sobre la organización de la gestión educativa en los sistemas educativos, reduciendo la gestión democrática al entorno escolar y solo la participación representativa a través de los consejos.

La Reforma administrativa de 1998 introdujo con la Enmienda Constitucional n.º 20 (Brasil, 2001) los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia de la administración pública, que, según Cury (2002), son elementos relevantes en la democratización de la gestión pública en general, siendo especialmente importantes para la educación.

Esta reforma se inició en el Estado brasileño a partir de 1994, con la creación del Ministerio de Administración y Reforma del Estado (Mare) y el documento Plan de Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE) que tenía como objetivo establecer los objetivos y directrices para la reforma de la administración pública brasileña. El discurso de dicha reforma adquirió una nueva dimensión a través de la introducción de una perspectiva de gestión en la organización de la administración pública en Brasil, basada en los valores de eficacia y calidad para el control de resultados. Según el PDRAE, la Reforma del Estado tendría como objetivo aumentar la capacidad gubernamental del Estado a través de una administración de gestión con flexibilidad y eficiente, con el objetivo servir a la ciudadanía (Brasil, 1995).

La gestión gerencial, según Castro (2007), constituye un proceso administrativo que hace uso de directrices de gestión y se basa en la búsqueda de resultados e indicadores de desempeño, para lograr el éxito escolar. Hace hincapié en la eficiencia, la eficacia, la autonomía, la descentralización administrativa, la evaluación del desempeño y la productividad y tiene por objeto el interés público.

Sin embargo, según el autor, esta gestión supone algunos procedimientos democráticos, con miras a garantizar el carácter democrático de la administración pública. Posibilita la participación de la comunidad escolar, pero como

controladores y supervisores de políticas públicas y como ejecutores de tareas previamente pensadas y planificadas. Tienen como fin estrictamente el desempeño y los resultados educativos.

Con el fin de organizar la planificación educativa brasileña para la próxima década, en 2001 se aprobó la Ley n.º 10.172 de 2001, que aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE 2001-2011), que estableció la definición de estándares democráticos de gestión como uno de sus objetivos y el desarrollo de un estándar de gestión que tenga entre sus elementos la participación de la comunidad, la desburocratización y flexibilidad en las acciones dentro de la escuela, la modernización de la gestión escolar, la formación inicial y continua de los directores escolares, la descentralización, la autonomía escolar, la equidad y el enfoque en el aprendizaje de los estudiantes (Brasil, 2001).

Estas disposiciones permiten varias interpretaciones, y pueden materializarse con una concepción de gestión democrática, posibilitando la participación directa y en los consejos de educación, con autonomía y descentralización del poder, con miras a una educación acorde a los anhelos de la comunidad escolar y la formación de ciudadanos críticos.

Pero también pueden servir a la gestión gerencial con la introducción de la participación en los consejos de educación, con autonomía en la ejecución de tareas previamente pensadas y descentralización vista, según Arelaro (2000) "como descentralización de acciones, con fumigación y localización en las unidades escolares de las responsabilidades existentes en el sistema educativo y la centralización inédita y competente de las decisiones" (p. 106), tomando de las manos de quienes hacen el derecho a decidir qué hacer, ya que estos se convertirían en ejecutores de acciones preestablecidas y reguladas por el Ministerio de Educación (MEC), especialmente en lo que respecta a la evaluación de los sistemas educativos.

Vale la pena decir que los preceptos de la gestión gerencial y la forma de descentralización antes mencionada han ganado terreno en la educación básica brasileña, especialmente después de la búsqueda de la reforma estatal iniciada en 1994, mencionada anteriormente.

En abril de 2010 se realizó la Conferencia Nacional de Educación (Conae 2010), anunciada como un espacio democrático para construir directrices para la política educativa nacional y sus marcos regulatorios, en la perspectiva de la inclusión, la igualdad y la diversidad.

La Conae 2010 tuvo como tema: Construyendo el Sistema Educativo Articulado Nacional: el Plan Nacional de Educación, lineamientos y estrategia de acción y fue precedida por Conferencias Subnacionales basadas en el documento de referencia proporcionado por el MEC (Brasil, 2008).

En cuanto a la gestión educativa, el documento de referencia de Conae 2010 reafirmó el principio constitucional de gestión democrática, concibiéndolo como un espacio de deliberación colectiva, que tiene como objetivo garantizar una educación pública de calidad social y construir una sociedad fundada en la justicia social, la igualdad y la democracia. Presentó la gestión democrática de la educación como un factor para promover la mejora de la calidad de la educación, así como las políticas estatales dirigidas a la educación.

La medida que la vigencia del PNE (2001-2011) estaba terminando, la Conae 2010 tenía como objetivo discutir y proponer metas y estrategias para el nuevo Plan Nacional de

Educación que comenzaba a ser discutido en ese momento por el MEC y la sociedad civil. Al mismo tiempo, el Plan Nacional de Educación (PNE (2011-2021)) se estaba tramitando en el Congreso Nacional, lo que dio origen a la Ley N° 13.005 de junio de 2014, que aprobó el Plan Nacional de Educación (PNE (2014-2024)), cuatro años después del inicio del procedimiento del Nuevo PNE en el Congreso Nacional.

Con respecto a la gestión educativa, el PNE (2011-2021), en su meta 19, establece que el nombramiento por encargo de los directores de las escuelas vinculados a criterios técnicos de mérito y desempeño y la participación de la comunidad escolar deben estar garantizados por una ley específica aprobada a nivel estatal y municipal.

Se presentaron como estrategias de esta meta, las siguientes:

19.1 Priorizar la transferencia de transferencias voluntarias en materia de educación a los estados, el Distrito Federal y los municipios que hayan aprobado leyes específicas que prevean el cumplimiento de criterios técnicos de mérito y desempeño y procesos que aseguren la participación de la comunidad de la escuela primaria al nombramiento comisionado de los directores de las escuelas.

19.2 Aplicar pruebas nacionales específicas para apoyar la definición de criterios objetivos para la provisión de los cargos de directores de las escuelas. (Brasil, 2010, p. 46)

Este documento también presentó el concepto de gestión educativa democrática como modelo de gestión a materializar en la escuela, así como buscó brevemente especificar cómo se deben proporcionar las posiciones de los líderes escolares a través de la meritocracia. Según Oliveira (2011, p. 335):

El proyecto de ley que se tramita en el Congreso PL n. 8.035/10, no trae con la misma fuerza que el documento final de la Conae la propuesta de articulación entre entidades federativas hacia la construcción de un Sistema Educativo Nacional; en este aspecto y en muchos otros, se distancia de lo acordado entre las muchas entidades que participaron activamente en la Conae y que suscribieron sus resoluciones, revelándose como un proyecto tímido y poco intuitivo para señalar soluciones al gran nodo de la educación brasileña.

La intención de la Conae 2010 (Brasil, 2010), de constituir un "horizonte para la formulación y materialización de políticas de Estado en educación, especialmente para la construcción del nuevo Plan Nacional de Educación, período 2011-2020" (p. 9), no tuvo el resultado esperado.

Con respecto a la gestión educativa, la Conae 2010 señaló la gestión democrática de la educación como un espacio de deliberación, cuánto el PNE (2011-2021) presentó dicha gestión relacionada con la meritocracia y la búsqueda del rendimiento escolar, que se reafirmó en el PNE (2014-2024), que presenta metas y estrategias para ello.

El PNE (2014-2024), que estará vigente hasta 2024, también presentó como uno de sus lineamientos la promoción del principio de gestión democrática de la educación pública. Entre las estrategias del PNE (2014-2024), la estrategia 2.9 establece que se debe alentar a los padres o tutores a participar en el seguimiento de las actividades escolares de sus hijos a través de relaciones más estrechas entre las escuelas y las familias.

En la estrategia 7.16 de este Plan, la dirección escolar debe contar con apoyo técnico y financiero a través de la transferencia directa de recursos financieros a la escuela,

a fin de asegurar la participación de la comunidad escolar en la planificación y aplicación de los recursos, a fin de aumentar la transparencia y el desarrollo efectivo de la gestión democrática.

En su estrategia 7.36, el mencionado Plan establece que se deben establecer políticas para estimular a las escuelas que mejoren el desempeño en el Ideb, a fin de valorar el mérito del profesorado, la gestión y la comunidad escolar.

Las estrategias antes mencionadas de este Plan combinarían mecanismos de gestión democrática de la educación, como la participación de la comunidad escolar en la planificación y aplicación de los recursos, con los mecanismos y características de la gestión gerencial, como la planificación estratégica, la meritocracia, la búsqueda del rendimiento escolar.

La Meta 19 de PNE (2014-2024) se ocupa específicamente de la gestión educativa. Este objetivo busca:

asegurar condiciones, dentro de los 2 (dos) años, para la implementación de la gestión democrática de la educación, asociada con criterios técnicos de mérito y desempeño y consulta pública con la comunidad escolar, dentro de las escuelas públicas, proporcionando recursos y apoyo técnico de la Unión para ello. (Brasil, 2014, p. 83)

Este objetivo asocia nuevamente la gestión democrática de la educación con criterios técnicos de eficiencia, meritocracia y desempeño escolar, no presentando la gestión democrática de la educación asociada a la formación crítica de los ciudadanos, sino más bien la búsqueda del rendimiento escolar y los resultados educativos.

La Meta 19 presenta ocho estrategias. La Estrategia 19.1 tiene como objetivo priorizar las transferencias voluntarias de la Unión en materia de educación a entidades federativas que presenten legislación específica que regule la materia de acuerdo con la legislación nacional, y considerar tanto los criterios técnicos de mérito y desempeño como la participación de la comunidad escolar para el nombramiento de los directores de las escuelas.

La Estrategia 19.2 busca ampliar los programas de apoyo y capacitación para consejeros de consejos regionales, consejos de alimentación escolar, consejos de monitoreo y control social de fundeb y otros consejos. También busca ampliar los programas de apoyo y capacitación para representantes educativos y otros consejos de monitoreo de políticas públicas.

Esta estrategia tiene como objetivo garantizar estos recursos financieros colegiados, espacio físico adecuado, equipamiento y medios de transporte para las visitas a la red escolar, con vistas al correcto desempeño de sus funciones.

La Estrategia 19.3 tiene como objetivo fomentar el establecimiento de Foros Permanentes de Educación por parte de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de coordinar las conferencias municipales, estatales y distritales y monitorear la implementación de este PNE y los planes de educación estatales y municipales de las localidades donde se insertarían estos foros.

La Estrategia 19.4 busca estimular la organización y el fortalecimiento de las asociaciones de estudiantes y asociaciones de padres en todas las redes de educación básica, de modo que estas redes aseguren a los sindicatos de estudiantes y asociaciones de padres espacios adecuados y condiciones de operación en las escuelas, así como la promoción de la articulación orgánica con las juntas escolares, a través de las respectivas representaciones.

La Estrategia 19.5 tiene como objetivo estimular la implementación y el fortalecimiento de los consejos escolares y los consejos municipales de educación, a través de la implementación de programas de capacitación para sus consejeros y la garantía de condiciones de operación autónomas, para que estos consejos actúen como instrumentos de participación y supervisión en la gestión escolar y educativa.

La Estrategia 19.6 tiene por objeto estimular la participación y la consulta de los profesionales de la educación, los estudiantes y sus familias en la formulación de proyectos político-pedagógicos, planes de estudios escolares, planes de gestión escolar y normas escolares. También busca estimular la garantía de la participación de los padres en la evaluación de maestros y directores escolares.

En una declaración, las estrategias 19.2, 19.3, 19.4 y 19.5 tienen como objetivo ampliar y fortalecer la participación representativa de la escuela y la comunidad local en los consejos de educación y la participación en los Foros de Educación. La meta 19.6 busca asegurar la participación directa de los profesionales de la educación, padres y estudiantes en los diferentes aspectos pedagógicos de la escuela y la evaluación por parte de los padres sobre el trabajo realizado por los maestros y directores en la institución escolar.

Tales estrategias pueden servir a la gestión democrática de la educación con el fin de proporcionar participación en las discusiones, la toma de decisiones y las acciones educativas, de acuerdo con los anhelos de la comunidad escolar; cómo puede servir a la gestión gerencial, con una participación en la materialización, control y supervisión de las acciones previamente pensadas.

La Estrategia 19.7 tiene por objeto garantizar procesos de autonomía pedagógica, administrativa y de gestión financiera en los establecimientos educativos; y la estrategia 19.8 tiene como objetivo desarrollar programas de capacitación para directores y gestores de escuelas, así como aplicar pruebas nacionales específicas, con el fin de ayudar en la definición de criterios objetivos para la provisión de puestos de gestión escolar, para que los resultados puedan ser utilizados por adhesión. Agrega el fortalecimiento del proceso de autonomía pedagógica, administrativa y de gestión financiera en los establecimientos educativos, así como la implementación de la gestión educativa democrática a través de criterios técnicos de mérito y desempeño.

En este plan, la gestión educativa democrática tiene un carácter deliberativo, con énfasis en la participación de la escuela y la comunidad local en los consejos y equivalentes, en el control y supervisión de la educación.

Busca establecer una conexión entre la evaluación y la gestión educativa. Y con respecto a esta gestión, presenta tanto los mecanismos como los procedimientos de la gestión democrática de la educación, haciendo hincapié en la participación efectiva directa y representativa de la comunidad escolar y local en el entorno escolar; como mecanismos y procedimientos de gestión gerencial haciendo hincapié en la meritocracia, la búsqueda del desempeño y los resultados.

La introducción de este último en la educación puede considerarse un punto muerto para la implementación de la gestión democrática, ya que no tiene vistas a la formación para la ciudadanía. Vale la pena decir que tales acciones están entonces en línea con los preceptos de los acuerdos internacionales de los que Brasil es signatario, que tiene como concepción de gestión la gerencial.

En 2016, con el golpe de Estado de carácter político-jurídico-mediático, se inauguró un retroceso en el país en las acciones dirigidas a los sectores sociales y, especialmente en materia del derecho a la educación, con recortes de gastos; acciones autoritarias, centralizadoras y privatizadoras, que se basan en la gestión de resultados, con metas de productividad a alcanzar por docentes y estudiantes.

A partir de este momento histórico se produjo la destitución del Foro Nacional de Educación y el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional de Educación; la legalización de la asociación público-privada y la subcontratación; privatización, centralizando el poder de decisión sobre la permanencia de políticas, programas y acciones bajo la responsabilidad del Congreso Nacional, eliminando la posibilidad de participación de la sociedad en el proceso de discusión, elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y, por ende, de la política educativa en el país.

Tales acciones no tienen en cuenta los anhelos de la sociedad brasileña, con la pérdida de derechos garantizados en la Constitución Federal de 1988 en el periodo de redemocratización del país. Además, la transparencia, el diálogo, el trabajo colectivo y la participación directa y en los consejos de educación, la licitación pública, la libertad de la sociedad para expresarse sobre la educación, de acuerdo con sus intereses, lo impiden, es imposible.

Lo que hay es la apertura para la privatización de las acciones en el campo de la educación desde el momento en que es posible insertar acciones privatizadoras y externalizar en la educación, permitiendo que el mercado participe en las decisiones en el ámbito de la educación básica brasileña, que es un callejón sin salida para la democratización de la educación, ya que no tiene en vista los anhelos de la sociedad sino la ganancia. Tales iniciativas consisten en un callejón sin salida para la democratización de la educación básica brasileña.

Consideraciones finales

La democratización de la gestión educativa, a través de la participación de la escuela y la comunidad local en la educación, ha constituido un anhelo. Obtuvo centralidad en la educación brasileña en la década de 1980, siendo estandarizada y materializada a partir de 1988 (con la introducción del principio de gestión democrática en la forma de la Ley en la Constitución Federal de 1988) y reafirmada en la legislación posterior. Este es un avance importante, ya que establece la gestión democrática como la concepción que debe tener efecto en la educación brasileña.

Esta gestión posibilita la participación de los diferentes segmentos de la comunidad local y escolar en el ámbito de la educación, en la formulación de su proyecto político-pedagógico y en el ajuste de los programas y acciones dirigidos a esta, de acuerdo a su realidad, como presenta la literatura educativa, esto también es un avance en cuanto a la democratización de la educación.

Sin embargo, la Constitución Federal de 1988 establece únicamente el mencionado principio como modelo de gestión a materializar, sin especificar su significado, fines y/o características. La LDB presenta como principio de gestión democrática la participación de la comunidad escolar y de los docentes, que es una de las características básicas de esta gestión, pero la deja en manos de los sistemas educativos su organización, que dependerá de múltiples e interrelacionados factores,

lo que abre espacio para la inserción de características de gestión gerencial en la educación brasileña, ya que no define cómo debe caracterizarse y organizarse en el marco de los sistemas educativos.

Tanto el PNE (2001-2011) como el PNE (2014-2024) lo garantizan como el modelo de gestión educativa que debe prevalecer en la planificación de la educación brasileña, presentando metas y estrategias para la materialización de dicha gestión.

El PNE (2001-2011) enfatiza que la participación, la desburocratización y la flexibilidad en las acciones dentro de la escuela, la modernización de la gestión escolar, la formación inicial y continua de los gerentes escolares, la descentralización, la autonomía escolar, la equidad y el enfoque en el aprendizaje de los estudiantes deben ser elementos principales de esta gestión. Sin embargo, tales elementos pueden ser características incorporadas tanto en la gestión democrática de la educación como en la gestión gerencial.

La participación con una concepción de gestión democrática de la educación busca la participación directa efectiva y de los consejos educativos en las discusiones y la toma de decisiones y en la ejecución de tareas con autonomía y descentralización del poder. Por otro lado, en la gestión gerencial, dicha participación se da únicamente en la supervisión y control de las actividades, así como en la ejecución de tareas previamente planificadas por el Estado con autonomía para la toma de decisiones únicamente en esta ejecución, con la descentralización/desconcentración de estas tareas.

El PNE (2014-2024), a diferencia del PNE (2001-2011), presenta características de la gestión gerencial, implícitamente, resignificando este modelo de gestión, al establecer como estrategias reglas claras, basadas en el mérito y el desempeño, para el nombramiento y despido del director escolar; la planificación estratégica, la meritocracia, la búsqueda del desempeño y los resultados.

Estas características no tienen como fin la participación efectiva directa y representativa de la comunidad escolar y la comunidad local en todos los ámbitos de la educación, con poder real de injerencia en las discusiones, toma de decisiones y acciones a realizar, por lo que la educación se diseña de acuerdo a los anhelos de estas comunidades, siendo un callejón sin salida para la efectividad de la gestión democrática en la educación.

Además, después de 2016, la introducción de características de gestión en la educación brasileña se ha intensificado, sumándose al autoritarismo del Gobierno, que ha estado tratando de eliminar la posibilidad de la participación de la sociedad en la organización de la política educativa brasileña.

Estas acciones constituyen un estancamiento y un desafío para la implementación de la gestión educativa democrática, ya que las normas educativas no definen cómo debe implementarse esta gestión y, además, la presentan asociada a la planificación estratégica, a los criterios de mérito y desempeño educativo y a la búsqueda de resultados educativos en el PNE (2014-2024), que no tiene mayor fin la democratización de la educación con el fin de formar ciudadanos críticos conocedores y defensores de sus derechos y deberes.

Notas:

Aprobación final del artículo:

Dra. Andrea Tejera Techera, Dra. Mariela Questa-Tortero y Dra. Claudia Cabrera Borges, editoras invitadas del monográfico.

Contribución de autoría:

La única autora fue responsable de la concepción del trabajo, diseño de la investigación, recolección de datos, procesamiento, análisis, elaboración y corrección del documento.

Referencias

- ANÍSIO TEIXEIRA, S. (1961). ¿Qué es la administración escolar? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 36(84), 84-89.
- ALONSO, M. (1976). *El papel del director la administración de la escuela*. DIFEL; EDUC.
- ALVES, A. V. V. (2010). *Fortalecimiento de los consejos escolares: propuestas y prácticas en municipios del sur de Mato Grosso*. UFGD.
- ARELARO, L. R. G. (2000). Resistencia y sumisión: reforma educativa en la década de 1990. En N. Krawczyk, M. M. Campos & S. Haddad (Orgs.), *El escenario educativo latinoamericano en el umbral del siglo 21: reformas en discusión*. Autores Asociados.
- BARDIN, L. (1979). *Análisis de contenido*. Ediciones 70.
- BRASIL (1988). Constitución de la República Federativa de Brasil. Gaceta Oficial de la República Federativa del Brasil, Poder Ejecutivo.
- BRASIL (2008). Documento de referencia de la Conferencia Nacional de Educación: Construyendo el Sistema Nacional Articulado de Educación-el Plan Nacional de Educación, Directrices y Estrategias de Acción. SEB/MEC.
- BRASIL (1996). Ley N° 9.394 de 20 de diciembre de 1996. Establece las Directrices y Bases de la Educación Nacional. Gaceta Oficial de la República Federativa del Brasil, Poder Ejecutivo.
- BRASIL (2001). Ley N° 10.172 de 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y prevé otras medidas. Senado.
- BRASIL (2014). Ley N° 13.005 de 25 de julio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación-PNE y prevé otras medidas. Cámara de Diputados.
- BRASIL (2010). Proyecto de Ley del Plan Nacional de Educación (PNE 2011/2020): proyecto en trámite en el Congreso Nacional. PL n.º 8.035/2010. Cámara de Diputados.
- CASTRO, A. M. D. A. (2007). Gerencialismo y educación: estrategia de control y regulación de la gestión escolar. En A. Cabral Neto, A. M. D. Castro, M. Francia, M. A. De Queiroz (Orgs.), *Puntos y contrapuntos de la política educativa: una lectura contextualizada de las iniciativas gubernamentales. Origen y trayectorias* (pp. 115-144). Líber livro Editora.
- CURY, C. R. J. (2002). Gestión democrática de la educación: experiencias y

desafíos. *Revista Brasileña de Política y Administración Educativa*, 18 (2), 163-174.

DOURADO, L. F. (2007). Políticas y gestión de la educación básica en Brasil: límites y perspectivas. *Educación y Sociedad*, 28(100), 921-946.

MARTINS, A. M. (2001). La descentralización como eje de las reformas educativas: una discusión de la literatura. *Educación y Sociedad*, 77, 28-48.

OLIVEIRA, D. A. (2011). De las políticas gubernamentales a la política de Estado: reflexiones sobre la actual agenda educativa brasileña. *Educación y Sociedad*, 32(115), 323-337.

PARO, V. H. (1985). *Administración escolar: introducción crítica*. Edición. Cortez.

RICHARDSON, R. J. (2008). *Investigación Social: Métodos y Técnicas de Investigación*. Atlas.

TARAH, M. F. S. (1994). *Reconstrucción del Estado; Gestión del Sector Público y Reforma del Estado*. Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas.