

# El Plan Nacional de Educación y el régimen de colaboración

Carlos Augusto Abicalil\*

**RESUMEN:** El artículo actualiza las disposiciones y dinámicas de la cooperación federativa como imperativo constitucional y la colaboración entre los sistemas de enseñanza dentro de la nueva conformación del Plan Nacional de Educación, considerando sus directrices, metas y estrategias, algunas de sus herramientas organizadoras y tendencias en tensión.

*Palabras clave:* Plan Nacional de Educación. Régimen de colaboración. Sistemas de enseñanza.

## Introducción

La intensa movilización por el nuevo Plan Nacional de Educación (PNE) (BRASIL, 2014a), por la valorización profesional y por la prioridad efectiva en inversiones públicas adicionales para la promoción de la calidad con referencia social ha sido visiblemente victoriosa con la sanción de la Ley nº 13.005, de 2014, sin sufrir ningún veto. La revisión del llamado pacto federativo brasileño es un ejercicio de alta densidad. Implica una complejidad temática intrínseca: la organización federativa de la República y sus objetivos, los principios y finalidades de la política pública. De esta manera, la consideración de las necesidades democráticas de la afirmación y de la garantía de ejercicio del derecho a la educación requiere entornos de memoria y de proyecto, de debate abierto y de proposición sometida a críticas.

La trayectoria recorrida desde el *Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva* (AZEVEDO et al., 1932) no es lineal (CURY, 2009). Ha sido fuertemente afectada por los diseños del proyecto nacional de desarrollo de cada periodo. Raramente se han

---

\* Máster en Educación y Gestión de Políticas Públicas. Presidente de la CNTE (1995/2002). Actualmente es Consultor en el Senado Federal. Brasília/DF – Brasil. *E-mail:* <abicalil@senado.gov.br>.

encontrado condiciones institucionales tan prometedoras como en la presente generación. Conjugamos el más duradero periodo de vigencia de las libertades democráticas desde la Proclamación de la República con inequívoca afirmación de la sociedad civil, desafiadora de la cultura política fundada en la práctica patrimonialista (MENDONÇA, 2000) y en la búsqueda de ventajas personales, añadida al nuevo perfil brasileño en el escenario de las relaciones globales y en la consolidación de un proceso reciente de crecimiento económico con distribución de renta y desconcentración de la riqueza nacional, entre otros factores importantes.

El debate sobre el PNE ha planteado matices importantes, originados en la propia Conferencia Nacional de Educación (BRASIL, 2010) y en las exigencias de nuevos ordenamientos jurídicos/constitucionales especialmente derivados de la Enmienda Constitucional nº 59, de 2009, (BRASIL, 2009a). La intrínseca relación entre el PNE y la articulación del Sistema Nacional de Educación (SNE) ha adquirido una estatura constitucional sin precedentes, exigiendo la necesaria regulación actualizada de la cooperación federativa y de la colaboración entre los sistemas, además de una nueva interacción entre sectores y entre instituciones de las políticas públicas en cada ámbito de gobierno. El artículo 13 da Ley nº 13.005, de 2014, apunta a su institución en ley propia a ser sancionada hasta junio de 2016.

La tendencia a la pulverización de iniciativas y competencias simultáneas entre estado y municipios pone en riesgo la unidad de la educación básica, duramente conquistada después de décadas de lucha de los sectores populares y civiles. El papel de construcción hegemónica de la iniciativa pública no se puede desperdiciar. Así debería ser la creación de instancias integradoras de esas iniciativas, como la creación de los foros de educación encargados de organizar y promover las conferencias municipales, las conferencias de los estados y la Conferencia Nacional de Educación, de carácter periódico, para construir y proponer, evaluar y acompañar la ejecución de los planes en cada ámbito. Será completamente conveniente reestructurar los consejos de educación para que sean más representativos de las instancias de la administración pública en los diferentes niveles, de los profesionales de la educación y de la sociedad, especialmente de las organizaciones de defensa de los derechos de ciudadanía y de intereses de clase.

## **Un bloque de disposiciones constitucionales como fundamento**

La propuesta del SNE -con relaciones democráticas- y de planes (decenales) que contengan directrices, metas, estrategias y objetivos debe transformarse en proyectos de ley (municipales, de los estados y federal) de iniciativa del Poder Ejecutivo. Con *status* de ley complementaria, reglamentará el artículo 23 de la Constitución Federal. En ella, las instancias de cooperación interfederativa en el ámbito de la Unión (con representación

tripartita) y en el ámbito de los estados (con representación, como mínimo, bipartita entre el respectivo estado y los municipios de su jurisdicción) se deben instituir claramente con sus composiciones, atribuciones y capacidad de reglamentación vinculante.

Cury (2009) recuerda, además:

Así, el pacto federativo dispone, en la educación escolar, la coexistencia coordinada y descentralizada de sistemas de enseñanza bajo el régimen de colaboración recíproca:

- . con unidad: art. 6º y art. 205 de la CF/88,
- . con división de competencias y responsabilidades,
- . con diversidad de campos administrativos,
- . con diversidad de niveles de la educación escolar,
- . con asignación de recursos vinculados. (p. 22).

Los procesos de delegación de poderes y de representación en los órganos del sistema, a nivel escolar, municipal, estatal y nacional, deben ser claramente definidos para no generar disputas de representación de los varios segmentos involucrados, con mandatos expresos y condiciones de cesación explícitas.

El concepto de autonomía ha sido muy confundido con el de alianza y de ejercicio de gestión de personal y de servicios, basado en la actividad administradora de instituciones de carácter privado. Al elegir los colegiados de escuela, creados por las leyes de gestión, como titulares de esa figura jurídica, una administración pública que pretenda mantener esa característica necesariamente deberá establecer por ley su carácter de exclusividad (sin competencia con las asociaciones o centros de padres y maestros, entidades de naturaleza privada) en la administración de recursos públicos y los límites de contratación, excepto servicios educativos regulares y objeto de los planes de carrera y de ingreso por concurso público. Restringir y controlar la subcontratación, el subalquiler de edificios y de equipos, las concesiones de espacios a actividades de empresas privadas, la explotación económica de los comedores y de las actividades de reprografía y multimedios didácticos etc. son puntos de atención permanente.

Precisamente por este motivo la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) (BRASIL, 1996) describe, bajo la orientación constitucional, las incumbencias de cada esfera administrativa. En todas ellas se repite el principio de la colaboración, subordinado al cumplimiento del derecho público subjetivo al cual corresponden deberes de Estado y acciones de gobierno, la superación de desigualdades, la formación básica común y la consolidación de un estándar de calidad. Llama particularmente la atención la previsión del párrafo único del artículo 11: "Párrafo Único – Los Municipios podrán optar por integrarse al sistema de enseñanza del estado o componer con él un sistema único de educación básica." (BRASIL, 1996).

Así pues, conviene resaltar que convivimos con un determinado escenario de organización en el que las bases conceptuales y legales dadas por la Constitución y por la LDB definen papeles y funciones para la gestión de la educación brasileña en sus varios niveles y modalidades y, dentro de esos marcos, enfrentamos tanto los obstáculos como las brechas para la construcción del SNE.

Precisamente por ello es oportuno recuperar el activo de proposiciones legislativas fuertemente vinculado a las propuestas asumidas por el Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública (FNDEP) que podría ser representado en diferentes disposiciones actualizadas en el ordenamiento constitucional y legal, incluyendo la LDB y el propio PNE. Obviamente, muchas de las proposiciones de la ley nacional deben obtener reflejos correspondientes en las legislaciones de los estados y municipios, especialmente en las referentes a la expresión de las responsabilidades específicas y obligaciones financieras de cada sector de la administración y a los instrumentos de su participación cooperativa; a los organismos democráticos de consulta, de reglamentación y de control social; a las instancias de formulación política y de planificación, entre otros.

No se puede desconsiderar, por último, la Enmienda Constitucional nº 59, de 2009, presentada por iniciativa de la senadora Ideli Salvatti y ya promulgada. La propuesta, originalmente orientada a determinar el fin de la incidencia de la Desvinculación de las Recetas de la Unión (DRU) sobre los recursos vinculados al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza, alcanzó una dimensión mucho más intensa derivada de la nueva extensión de la obligatoriedad de toda la educación básica; de la inclusión de la Unión como ente federativo corresponsable de la educación obligatoria y de la institución del Plan Nacional de Educación, de duración decenal, como eje articulador del SNE; y de la fijación de la meta porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) de inversión pública en la educación.

Así pues, hay un bloque de disposiciones constitucionales que conforma las lentes con las que se debe leer y comprender todo el texto del PNE como tarea pública, independientemente del sector de la administración cuya actuación prioritaria esté consignada y con el objetivo de cumplir integralmente sus finalidades y objetivos. Está compuesta, sin excluir otros dispositivos, por los artículos 23, 206, 211 y 214 de la Constitución Federal (BRASIL, 1988).

## **Colaboración y cooperación: sinonimia y distinción**

Desde el punto de vista semántico, se podría considerar que los términos 'colaboración' y 'cooperación' tienen rigurosamente el mismo significado. Sin embargo, desde el punto de vista constitucional, hay que distinguir ambos sentidos. Tal distinción se explica, esencialmente, por el lugar constitucional que ocupan: en el Artículo 23, en

referencia exclusiva a la relación entre los entes federados, alcanzando a todas las estructuras del Poder Público en sentido restringido, requiriendo la regulación de las **normas** de cooperación. En las disposiciones en las que figura expresamente la colaboración, la relación se da entre sistemas de educación, cuyas instituciones públicas son partes, los entes federados tienen competencias prioritarias específicas, organizan sus redes propias, a las cuales todas las instituciones educativas privadas (en sus varias formas jurídicas admitidas en la ley) están vinculadas. Esta compleja relación entre sistemas de educación, por otro lado, genera formas diferentes de relación institucional, ya sea por convenios, por adhesión a programas, por pactos o acuerdos, o bien por determinación legal. Las varias **formas** se refieren a la enorme diversidad de situaciones que se deben resolver en régimen de colaboración.

La comprensión de esas modalidades de relación está considerada de manera didáctica en el artículo de Araújo (2010). En el caso del PNE, la urgencia constitucional apunta hacia acciones integradas de los poderes públicos, ampliando la dimensión de lo que es efectivamente el ejercicio de las competencias comunes para asegurar el mantenimiento y el desarrollo de la enseñanza en sus diferentes niveles, etapas y modalidades. También es importante resaltar que la existencia del sistema federal, de los sistemas de los estados y del Distrito Federal y de la posibilidad universal de los sistemas municipales no substituye *per se* al SNE. Tampoco la tarea del PNE de articularlo suprime la tarea de concebir su consistencia diferente del actual sistema federal y de las meras relaciones entre este y los demás sistemas de enseñanza.

El artículo 7º del PNE (BRASIL, 2104a) señala claramente esta insuficiencia en el ordenamiento nacional. Por eso se subraya la adopción de medidas adicionales y/o de instrumentos jurídicos que formalicen la cooperación, coordinación y colaboración recíprocas. De la misma manera, será necesario determinar: ¿qué instancia decide sobre las medidas gubernamentales, los instrumentos jurídicos y la organización de la oferta de las modalidades de la educación? ¿Cuál será la composición representativa para la instancia de negociación permanente y cooperación? ¿Para qué fines? ¿Con cuáles procedimientos? ¿Usando cuáles recursos?

La redacción del Artículo 8º (BRASIL, 2014a) abarca la relación intrínseca entre los planes de cada sector administrativo, la necesidad de integrar políticas públicas de otros sectores, la garantía de la equidad respetando la diversidad, la promoción de la articulación federal y la participación democrática en la propia elaboración de los planes. No es posible realizarlo sin considerar todas sus diferentes dimensiones. Hay una íntima relación de coherencia con los artículos 205, 206 y 211 de la Constitución Federal (BRASIL, 1988).

El artículo 11 del PNE (BRASIL, 2014a) instituye, todavía muy parcialmente, lo que se llamó Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica. Considero oportuno registrar que preferiría la sugerencia de varias entidades del FNDEP de tratarlo en una

ley propia, como ocurre con el Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (Sinaes). No obstante, la sanción de la ley del PNE interpuso este enfoque, informando el papel coordinador de la Unión, la forma colaborativa de su composición con los estados, el Distrito Federal y los municipios, en su condición de entes federados, independientemente de que conformen o no sistemas propios, integrados o únicos (art. 11 de la LDB). Sin embargo, resulta intrigante que otorgue a un organismo de la Unión (Inep, Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira) la tarea de elaborar y calcular el Ideb y los indicadores mencionados. Además, menciona la ocurrencia de un “acuerdo de cooperación” en el caso de los estados y del Distrito Federal, cuando mantengan sistemas propios de evaluación en los respectivos sistemas de enseñanza, y de los municipios (que no lograron competencia legal para la evaluación, aunque con sistemas propios, por el artículo 11 de la LDB). Este hecho también se puede confirmar con la redacción de la estrategia 7.32 del PNE (BRASIL, 2014a).

En consecuencia, el artículo 13 del PNE (Brasil, 2014a) prevé la ley del SNE que mencionamos al principio de este artículo. Queda clara la distinción entre el actual sistema federal y sus competencias, los sistemas de los estados y del Distrito Federal y los sistemas municipales constitutivos del sistema nacional. El PNE no substituye a ese cuerpo articulador. Más precisamente presupone que hay estructuras, organismos y relaciones coordinadas para dar consecuencia a sus directrices, metas y estrategias. El legislador otorgó un plazo de dos años a esa tarea que incorpora la capacidad de iniciativa legislativa de cada una de las Casas del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo. El artículo 13 también podría llevar a reconsiderar con una dimensión mucho más amplia la visión parcial del artículo 11 que mencionamos anteriormente, considerando que la evaluación forma parte indispensable del componente público del SNE.

En otra oportunidad convendrá discutir también sobre otra dimensión de las modificaciones constitucionales. El artículo 214 expresa el SNE y su sentido señala perspectivas mucho más amplias que las de un *sistema de sistemas de enseñanza*.

## **El horizonte de las metas y estrategias del PNE**

Avanzando hacia la consideración de las metas y estrategias del PNE, es importante notar que varias de ellas reiteran expresamente la cooperación o la colaboración. Eso no significa que alguna de las demás no reiteradas la dispense. Más bien significa un realce de condicionalidad principal de su realización o ejecución. En varias oportunidades, la colaboración es el planteamiento del enunciado. En otras, aunque no se exprese, la cooperación federativa es el medio de su ejecución, como es el caso explícito de las metas de valorización profesional y de financiación. A efectos de este artículo, subrayamos las metas y estrategias que expresamente mencionan la colaboración entre los sistemas y

la cooperación entre los entes federados, centrando la atención principal en esa característica del federalismo brasileño. Es el caso de la Meta 1 y de sus estrategias 1.1, 1.3 y 1.5 (BRASIL 2014a), referentes a la educación infantil en el preescolar.

Aunque el artículo 5º de la LDB menciona el deber del Poder Público de hacer un censo, hay iniciativas en los desdoblamientos del plan que señalan definiciones de metas de expansión según un estándar nacional de calidad. Alguna instancia debe ser capaz de determinar ese estándar y decidir las metas de expansión. De la misma manera, el Poder Público debe censar la población demandante. La estrategia 1.3 apunta hacia una acción integrada en su sentido más radical. No obstante, no es capaz de afirmar si se trata de una tarea del agente público municipal, estatal o federal, pero sí los considera integrados al afirmar que tal procedimiento periódico se realiza en régimen de colaboración. Pero a este procedimiento, ¿dónde se le define, regula, detalla, integra? Más claramente, al mencionar un programa nacional de construcción y reestructuración de la red física de escuelas públicas de educación infantil, la referencia explícita a la colaboración exige un organismo capaz de realizarla. Aunque constituye una competencia prioritaria de los municipios, es notoria la responsabilidad común para asegurar el acceso al servicio educativo, como determina el artículo 23 de la Constitución Federal.

En el caso de la meta 2 y sus estrategias 2.1 y 2.2, referentes a la universalización de la enseñanza fundamental de nueve años (BRASIL, 2014a), estamos ante una tarea constitucionalmente atribuida a la prioridad de estados y municipios. Originalmente, incluso, les correspondía solamente a ellos la colaboración para cumplir la obligatoriedad de la enseñanza fundamental de ocho años. La modificación del texto constitucional, sin embargo, amplió la educación obligatoria, introdujo la responsabilidad solidaria de la Unión e interpuso una nueva amplitud a la cooperación federativa alcanzando a todas las modalidades, la no distinción del corte etario de la población y la extensión de los programas complementarios, importando varias modificaciones en otros instrumentos legislativos sobre los sueldos de la educación, programas de alimentación y transporte escolar, de material didáctico, de formación inicial y permanente para los profesionales de la educación, entre otros.

La estrategia 2.1 es similar a la 3.2 y a la 7.1, así como la 2.2 es similar a la 3.3 (BRASIL, 2014a). Menciona la articulación y colaboración con los estados, el Distrito Federal y los municipios y señala una innovación poco clara ante las competencias propias del actual Consejo Nacional de Educación (BRASIL, 1995) y de la “instancia permanente” creada en el artículo 7º, que ya he comentado anteriormente. Al primero, una propuesta de derechos y objetivos de aprendizaje y desarrollo para los alumnos. A la segunda, un pacto para su implantación, determinando que tales objetivos y derechos se configuren como la base nacional común curricular. Claramente, hay un debate latente sobre la relación entre esos términos y su potencial reducción a un currículo nacional mínimo refutado por la legislación brasileña, desde la Constituyente. Esos elementos me aportan

más firmeza para afirmar que las temporalidades pueden estar inadecuadas, cuando el artículo 13 determina dos años de plazo para la configuración del SNE y el artículo 11 ya instituye un sistema nacional de evaluación tan parcial.

Obviamente, no repetiré los mismos argumentos al comentar la meta 3.

En la línea de expansión de los derechos que se han estado consolidando desde la superación del auge de las concepciones neoliberales que ocuparon espacio en la década de 1990, la significativa modificación conceptual sobre educación especial y el derecho de las personas con deficiencia, que constituyen la meta 4 y, especialmente, la estrategia 4.1 (BRASIL, 2014a), incluye la cooperación federativa y la colaboración entre los sistemas como planteamiento básico. Sea en la forma de financiación de la doble matrícula en el Fundeb (BRASIL, 2007), en la certificación de instituciones para autorización del funcionamiento de sus cursos, de equipos y adecuaciones de accesibilidad, así como en la Certificación de Entidades de Beneficencia de la Asistencia Social (BRASIL, 2009b), implicando relaciones en el ámbito de los sistemas federal, de los estados, DF y municipios de esas instituciones, atendiendo a normativas emanadas de órganos reguladores específicos.

Sin ninguna mención explícita a la cooperación o a la colaboración, la meta 5 atribuye la acción directamente a los estados, al Distrito Federal y a los municipios, alcanzando a los respectivos sistemas en función de la oferta en instituciones privadas. No obstante, el derecho público subjetivo comprendido en esa meta supone la acción colaborativa, con el objetivo de la garantía universal. No en vano, la meta se desprende de la vinculación a la institución que ofrece el servicio educativo y se trasvasa directamente al derecho de los niños: “Meta 5: alfabetizar a todos los niños, como máximo, hasta el final del 3º (tercer) año de la enseñanza fundamental”. (BRASIL, 2014a).

De manera similar, aunque en menor grado, la meta 6 trata de la educación a tiempo completo. De esta vez, con la mirada sobre la oferta pública. Explícitamente, así, afecta a la cooperación federativa. Hay que observar que la estrategia 6.1 supone un papel distinto de la Unión, señalando el apoyo por medio de actividades de acompañamiento pedagógico y multidisciplinarias en las escuelas (principalmente de los estados y municipios). Con respecto a la disposición de las estrategias siguientes, relativas a la construcción, ampliación y reestructuración de las escuelas públicas, la colaboración se hace efectiva mediante la conformación de un programa sin distinción del alcance (6.2) o de un programa nacional (6.3), alcanzando incluso la “formación de recursos humanos para la educación a tiempo completo” (BRASIL, 2104a).

La meta 7 (BRASIL, 2014a) es la más extensa en las referencias explícitas a la cooperación federal y a la colaboración entre los entes federados. El desafío de la calidad de la educación básica no podría renunciar a tal condición. Su dimensión transversal está explícita en la relación directa con las características de lo que debe ser nacional, correspondiente a una misma dignidad de derecho de los ciudadanos, independientemente de

la red de enseñanza a la cual se vinculan y de la etapa o modalidad de educación básica en la que están incluidos. Así se repiten las referencias a la base nacional común, a los indicadores de evaluación institucional, a la eculización de oportunidades educativas, a los parámetros de calidad de los servicios y a la formación de profesores, entre otras. En estos aspectos, merece destacarse las estructuras recientes de composición entre los entes federados que mantienen una relación directa con las perspectivas diseñadas por sus estrategias. Así se revelan la Comisión Intergubernamental para la Financiación de la Calidad de la Educación Básica, en el ámbito del Fundeb (BRASIL, 2007), y el Comité de Gestión Estratégica del Plan de Acciones Articuladas (BRASIL, 2012) o los Comités Interinstitucionales y Formación Inicial y Continua de los Profesionales de la Educación Básica (BRASIL, 2009c). Es reseñable la reiteración presente en las estrategias 7.1; 7.3; 7.5; 7.6; 7.13; 7.19; 7.21; 7.32 y 7.34 (Brasil, 2014a).

El bloque de las metas de 8 a 11 incorpora la colaboración como planteamiento básico. Reitera la afirmación del derecho a la educación conjugado con la reducción de las desigualdades de todo tipo, así como la distinción de metas específicas por nivel social considerado y su integración con las políticas de desarrollo social, cultural y económico.

Las metas 12 a 14 tampoco expresan los términos 'colaboración' o 'cooperación'. No obstante, es clarividente una interfaz matricial en la estrategia 12.18 al mencionar el apoyo técnico y financiero de la Unión para estimular la expansión de plazas, considerando la capacidad fiscal de los estados y municipios mantenedores de instituciones de enseñanza superior y las necesidades en la oferta y en la calidad de la educación básica, una condición casi matricial que implicará relaciones más orgánicas entre los entes federados y los sistemas de enseñanza correspondientes. Parte de la complejidad del federalismo brasileño en materia educativa se configura exactamente en la ausencia de exclusividad de iniciativa de creación, de mantenimiento, de gestión y de financiación de instituciones públicas vinculadas a cada ámbito de la administración y los niveles y modalidades de la educación. La misma situación se repite en la estrategia 13.14 (directamente relacionada con la meta 15), así como la previsión de consorcios entre instituciones públicas de educación superior, independientemente de vinculación administrativa con otro ente federado o con la finalidad de enseñanza, investigación y extensión. Lo mismo se confirma en la meta 14 y en la estrategia 14.2 referentes al posgrado (Brasil, 2014a).

La secuencia de la meta 15, especialmente en las estrategias 15.1, 15.11 y 15.13, y de la meta 16, en las estrategias 16.1 y 16.6 (BRASIL, 2014a), trata de otro aspecto esencial de caracterización de lo nacional: la extensión del concepto de los profesionales y sus consecuencias para la formación inicial y continua, cuya acción se fundamenta en la planificación estratégica orgánica y articulada entre los entes federados.

Desafiando la vieja idea de las autonomías administrativas y confirmando la constitucionalidad de la obligación común de valorizar a los profesionales de la educación, las metas 17 y 18 reafirman el marco nacional de las referencias de remuneración y de

carrera, incluso señalando plazos de seis y dos años, respectivamente, para su realización. Evidentemente, la conformación del “foro permanente” puede o no posibilitar perspectivas más duraderas y cortantes que la representada por el “acompañamiento de la actualización progresiva del valor del piso” y debe avanzar en las atribuciones que se concilien con las disposiciones de la carrera y de la remuneración señaladas por el artículo 206 de la Constitución Federal, condición sin la cual difícilmente se superarán los límites de los entes federados y la evaluación de su capacidad financiera para mantener y desarrollar la enseñanza encauzada en las referencias de calidad y valorización definidas nacionalmente. Es imprescindible la consolidación de referencias sirvan de base a la acción de la Unión conducida por el deber de promover la reducción de las desigualdades y ejercer con equilibrio su función suplementaria explícitamente supuesta en las estrategias 17.1; 17.4; 18.3; 18.5 y 18.7 (BRASIL, 2014a).

La meta 19 reclama recursos y apoyo técnico de la Unión para que se haga efectiva la gestión democrática de la educación. Interpone referencias abiertas a criterios técnicos de mérito y rendimiento y la consulta pública a la comunidad escolar para ello. Hay una directriz implícita para la obediencia de los estados, del Distrito Federal y de los municipios bajo la condición de elegir la atención prioritaria. Difícilmente una redacción tan abierta encontrará por sí las condiciones objetivas para ponderar la prioridad para las transferencias voluntarias. Sin lugar a dudas, no solo para esta finalidad esencial, sino para los programas de formación y de examen nacional previstos, la exigencia de directrices nacionales aclaradoras será su condición preliminar. Con el mismo cuidado, la definición del instrumento normativo que las fije de manera vinculante será indispensable si pretendemos que la meta alcance una efectividad práctica, considerando especialmente las prescripciones de las estrategias 19.1; 19.2 y 19.8 (BRASIL, 2014a).

Finalmente, la consideración de la meta 20, la segunda más extensa en la reiteración expresa de la cooperación federativa y de la colaboración entre los sistemas, no sería diferente, considerando la nueva vinculación entre la financiación pública de la educación nacional y el PIB. Menciona directamente la evaluación de la capacidad de atención y del esfuerzo fiscal de cada ente federado (ya previstos en la LDB) y su relación con la demanda a cubrir según un nivel de calidad nacional. Pese a que no consta en la ley del PNE ni reemplaza la disposición de su artículo 13, la ley complementaria exigida por el artículo 23 de la Constitución Federal obtiene relevancia indiscutible para el conjunto de las metas del PNE. De la misma manera, la innominada instancia entre entes federados del artículo 7º sugiere asuntos de gran complejidad, de urgente reglamentación, de grandes conflictos de intereses, de inminente ampliación de las fuentes de recursos y de fortalecimiento de la capacidad de gestión pública en todos los ámbitos de la administración. Aquí seguramente se encuentra una nueva y fuerte “vertebración” de la República Federativa para disponer la acción pública a la altura de los horizontes que el PNE vislumbró, particularmente en las estrategias 20.1; 20.9; 20.10 y 20.12 (BRASIL,

2014a). Como meta esencial de estructura, al tratar de la financiación pública y su proporción frente al Producto Interno Bruto, considera otro nivel de calidad social basado en el concepto de Coste Alumno/Calidad y en la correcta definición de los criterios de cooperación, especialmente para las funciones distributivas y suplementarias a cargo de la Unión y de los estados en función de las necesidades de equidad y de universalidad del derecho a la educación.

### Una travesía muy exigente

El próximo periodo será muy exigente para esta disputa de proyecto de nación. Para la maduración de la propuesta, el reto es a la articulación de alianzas estratégicas, la elaboración minuciosa de la táctica política para alcanzarlo en la actualización del ordenamiento legal infraconstitucional resultante. No será un proceso lineal.

En ese contexto, varias estrategias señaladas en el nuevo PNE desafían, desde ya, a que las estructuras ejecutivas en el ámbito federal liberen, especialmente en las atribuciones propias del Ministerio de la Educación, la relación federativa e interinstitucional de cooperación, articulación, asistencia técnica y financiera; de regulación y articulación de los órganos normativos; de acompañamiento, autorización, control social democrático y evaluación; así como de valorización profesional (formación, carrera, remuneración y seguridad). Estas nuevas estructuras deben estar en total consonancia con las directrices expresadas en el PNE, con sus metas repercutidas en cada ámbito de la administración pública y de las iniciativas sectoriales vinculadas a los sistemas de enseñanza; con planificación, provisión de fondos, instancias de deliberación, acompañamiento, control, evaluación y formulación funcionales y articulados; con el necesario carácter nacional de organización.

Hace 20 años, Cury (1993) advertía:

De esta manera, ya sea que se realice en el poder público municipal, de los estados o federal, el encuentro de la universalidad del derecho con la totalidad del sistema solo ocurrirá cuando los sujetos sociales interesados en la educación como instrumento de ciudadanía se empeñen en la travesía de este derecho de los principios a la práctica social.

De esta manera, el impacto del sistema nacional de educación se puede leer a partir de dos polos mutuamente inclusivos, el de la legislación que adopta principios y el de los grupos sociales interesados en no quedar al margen de las conquistas democráticas, entre ellas la educación pública como derecho de la ciudadanía. (p. 43).

A la luz del nuevo ordenamiento constitucional, el SNE ya existe. El PNE señala el propio aspecto funcional de articularlo. Su consistencia debe ser capaz de proveer las

acciones integradas de los poderes públicos de los diferentes ámbitos y de sus órganos para cumplir las trayectorias señaladas en los seis ejes conductores, como se puede leer en el artículo 214 de la Constitución Federal (BRASIL, 1988).

Por otro lado, destacan las formulaciones de avance en la composición de instancias, entre los entes federados, de decisión, formulación y decisión operativa (ABRUCIO, 2010) –más visible como pleito e innovación a nivel de la educación básica (MARTINS, 2011)– y de control, acompañamiento y participación democrática. No obstante, además de las medidas de coordinación federativa, será necesario avanzar en la reglamentación de las responsabilidades compartidas entre los entes federados (ARAÚJO, 2010), así como al retomar iniciativas de políticas nacionales que resguarden el protagonismo de la acción pública (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011) y las nuevas y ampliadas dimensiones para unir –en perspectiva– los ordenadores de la financiación y de la democratización de la gestión de la educación en el PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

Así, la preservación de condiciones esenciales de afirmación del SNE debe tener en cuenta los hilos en movimiento en esa tela. La profundización de la fragmentación y de la dispersión no es deseable. El escenario de la decisión política todavía está enredado por iniciativas fragmentadas que interferirán intensamente en su composición. No solo en los asuntos simultáneos, cuya selección temática he tratado de presentar.

A modo de conclusión, es imperativo retomar lo que en su día llamé “propuesta embrionaria” (ABICALIL, 2010), para actualizarla a la luz de las resoluciones de la Conae, de las referencias incorporadas al PNE, de las propuestas formalizadas en iniciativas legislativas, de la reflexión en curso en el ámbito del Consejo Nacional de Educación, en el Grupo de Trabajo encargado de “proponer los primeros acuerdos y líneas generales sobre el tema” por la Secretaría de Articulación con los Sistemas de Enseñanza del MEC<sup>1</sup>, en los entornos académicos y en la sociedad civil, y constituir los espacios de diálogo organizados alrededor del objetivo de aprovechar esa oportunidad fecunda.

Sin desconsiderar la importancia de iniciativas de los entes federativos en la realización del régimen de colaboración ejemplificadas por los casos de Mato Grosso (ABICALIL y CARDOSO NETO, 2010), de Rio Grande do Sul (LUCE y SARI, 2010) y de Ceará (VIEIRA, 2010), pienso que debemos caminar decididamente hacia la construcción de un verdadero sistema nacional de educación, es decir, un conjunto unificado que articula todos los aspectos de la educación en todo el país, con normas comunes válidas para todo el territorio nacional y con procedimientos también comunes, con el objetivo de asegurar una educación con el mismo nivel de calidad a toda la población del país. (GRUPIONI, 2011, p. 16).

Hay energía suficiente para utilizar en las próximas etapas.

Lo que llamé propuesta embrionaria en 2010, va tomando forma más cercana a lo que viene a ser una de las piezas normativas más esenciales para el SNE, aunque sin agotarlo (ABICALIL, 2014).

Por más precarias que parezcan a estas alturas estas disposiciones legales –en síntesis primaria–, ellas son producto de un enorme esfuerzo por materializar deseos, percepciones, pautas reivindicativas, teorías y disputas políticas que tienen casi un siglo de andadura. Ellas conforman la base del Proyecto de Ley Complementaria nº 413, de 2014 (BRASIL, 2014b), creado por el Diputado Saguas Moraes (PT-MT), reelecto para la legislatura 2015/2019.

Hay condiciones suficientes para condensarlas. No prescindirá de las contradicciones. Y no será el fin.

*Recibido el 18 de agosto y aprobado el 17 de octubre de 2014*

## Nota

- 1 Carlos Augusto Abicalil; Carlos Roberto Jamil Cury; Luiz Fernandes Dourado y Romualdo Portela (invitados externos); Maria Beatriz Luce, Arnóbio Marques y Flávia Nogueira (Ministerio de la Educación). Disponible en: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase\\_mec.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf)>.

## Referencias

ABICALIL, Carlos Augusto. Construyendo o sistema nacional articulado de educação. En: Conferência Nacional de Educação, 2010, Brasília, DF. **Anais...** Brasilia, DF: MEC, 2011. p. 100-113.

\_\_\_\_\_. Federalismo brasileiro e cooperação interfederativa em educação: entre as autonomias e a equidade. **Roteiro**, v. 39, n. 1, p. 11-38, 2014. Disponible en: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/view/4620>>. Acceso en: nov. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. En: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasilia, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica. A cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, CNTE, Brasilia, DF, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dic. 2010.

AZEVEDO, Fernando et al. **Manifesto dos pioneiros da educação nova**. A reconstrução educacional no Brasil – ao povo e ao governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

BALDIJÃO, Carlos Eduardo; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. **A educação no governo Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

BRASIL. Constitución (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasilia, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ley nº 9.131, del 24 de noviembre de 1995. Modifica dispositivos de la Ley nº 4.024, de 20 de diciembre de 1961, y estipula otras resoluciones. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 25 nov. 1995.

\_\_\_\_\_. Ley nº 9.394, del 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Ley nº 11.494, del 20 de junio de 2007. Regula el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Prestigio de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), del cual trata el Art. 60 de las Disposiciones Constitucionales Transitorias; modifica la Ley nº 10.195, del 14 de febrero de 2001; deroga disposiciones de las leyes nº 9.424, del 24 de diciembre de 1996, 10.880, del 9 de junio de 2004, y 10.845, del 5 de marzo de 2004; y otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Enmienda Constitucional nº 59, del 11 de noviembre de 2009. Añade § 3º al Art. 76 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias para reducir anualmente, a partir del ejercicio de 2009, el porcentaje de la Desvinculación de las Recetas de la Unión incidente sobre los recursos destinados al mantenimiento y desarrollo de la enseñanza de que trata el Art. 212 de la Constitución Federal, adjudica nueva redacción a los apartados I y VII del Art. 208, para determinar la obligatoriedad de la enseñanza de 4 a 17 años y ampliar el alcance de los programas complementarios a todas las etapas de la educación básica, y adjudica nueva redacción al § 4º del Art. 211 y al § 3º del Art. 212 y al *caput* del Art. 214, introduciendo en este dispositivo el apartado VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009a.

\_\_\_\_\_. Ley nº 12.101, del 27 de noviembre de 2009. Dispone sobre la certificación de las entidades de beneficencia y asistencia social; regula los procedimientos de exención de contribuciones para la seguridad social; modifica la Ley nº 8.742, del 7 de diciembre de 1993; deroga dispositivos de las Leyes nº 8.212, del 24 de julio de 1991, nº 9.429, del 26 de diciembre de 1996, nº 9.732, del 11 de diciembre de 1998, nº 10.684, del 30 de mayo de 2003, y de la Medida Provisional nº 2.187-13, del 24 de agosto de 2001; y otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2009b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.755 del 29 de enero de 2009. Instituye la Política Nacional de Formación de Profesionales del Magisterio de la Educación Básica, disciplina la actuación de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior (CAPES) fomentando programas de formación inicial y continua, y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009c.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Educación. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010. Disponible en: <[http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59](http://portal.mec.gov.br/conae/index.php?option=com_content&view=article&id=52:referencial&catid=38:documentos&Itemid=59)>. Acceso en: nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Ley nº 12.695, del 25 de julio de 2012. Dispone sobre el apoyo técnico o financiero de la Unión en el ámbito del Plan de Acciones Articuladas; modifica la Ley nº 11.947, del 16 de junio de 2009, para incluir los polos presenciales del sistema Universidad Abierta de Brasil en la asistencia financiera del Programa Dinero Directo en la Escuela; modifica la Ley nº 11.494, del 20 de junio de 2007, para adjudicar recursos del FUNDEB a las instituciones comunitarias que actúan en la educación rural; modifica la Ley nº 10.880, del 9 de junio de 2004, para disponer sobre la asistencia financiera de la Unión en el ámbito del Programa de Apoyo a los Sistemas de Enseñanza para Atención a la Educación de Jóvenes y Adultos; modifica la Ley nº 8.405, del 9 de enero de 1992; y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Ley nº 13.005, del 25 de junio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.

\_\_\_\_\_. Cámara de Diputados. **Proyecto de Ley nº 413**, del 27 de julio de 2014. Tiene el objetivo de responder específicamente a las disposiciones del artículo 23 de la Constitución Federal, acelerado ahora por la reciente sanción de la Ley nº 13.005/2014 que establece el Plan Nacional de Educación y otras medidas. Brasília, DF: Cámara de Diputados, 2014b.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A nova lei de diretrizes e bases e suas implicações nos estados e município: o sistema nacional de educação. **Revista de Educação da CNTE**, n. 1, año I, jan. 1993.

\_\_\_\_\_. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. 2009. Disponible en: <<http://www.ced.ufsc.br/pedagogia/Jamil%202.pdf>>. Acceso en: jun. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. En: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)** – avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG, 2011. p. 285-315.

MARTINS, Paulo de Senna. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. 2000. Tesis (Doctorado en Educación) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

SAVIANI, Dermeval. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, 17 ago. 2011. Disponible en: <[http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id\\_sessao=16&id\\_publicacao=447&id\\_indice=2559](http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559)>. Acceso en: 7 jun. 2014.

## The National Education Plan and the collaborative regime

**ABSTRACT:** This article updates the provisions and dynamics of the constitutional imperative for federal cooperation and collaboration between the education systems within the new format of the National Education Plan with consideration of its guidelines, goals and strategies, and some of its organizing tools and trends in tension.

*Keywords:* National Education Plan. Collaborative. Education systems.

## Le Plan National d'Education et le régime de collaboration

**RÉSUMÉ:** Cet article actualise les dispositions et les dynamiques de coopération fédérative comme impératif constitutionnel et la collaboration entre les systèmes d'enseignement dans la nouvelle mise en forme du Plan National d' Education, prenant en compte ses orientations, ses objectifs et ses stratégies, certains de ses outils d'organisation et ses tendances en tension.

*Mots-clé:* Plan National d'Education. Régime de collaboration. Système d'enseignement.