

O planejamento como instrumento da Arquitetura Global da Educação: um caso entre o Brasil e a Espanha

La planificación como instrumento de la Arquitectura Global de la Educación: un caso entre Brasil y España

Planning as an instrument of the Global Architecture of Education: a case between Brazil and Spain

AUTOR

Kalline Laira Lima dos Santos*

kalline.lima@unesp.br

* Mestra em Educação pelo programa de pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista (Unesp, Brasil).

RESUMO:

O artigo examina a política do Mapa Escolar como parte da Arquitetura Global da Educação promovida pela Unesco, concentrando-se nos casos do Brasil e da Espanha nas décadas de 1960 e 1970. A partir de uma abordagem interdisciplinar que articula geografia, história da educação e ciências sociais, analisa-se como diretrizes internacionais foram reinterpretadas por regimes autoritários de caráter desenvolvimentista, evidenciando a relação entre espaço, poder e modernização estatal. Com base em documentos oficiais, relatórios técnicos e estudos acadêmicos, demonstra-se que, embora ambos os países tenham sido influenciados por organismos multilaterais como a Unesco e a OCDE, a implementação do Mapa Escolar seguiu lógicas próprias. Na Espanha, consolidou-se o termo Carta Escolar, acompanhado de debates conceituais desenvolvidos por autores como Carrasco e Soler Valero. No Brasil, o conceito ganhou materialidade em experiências regionais pioneiras, especialmente em Pernambuco, com destaque para a atuação de Zaida Cavalcanti e dos Centros Regionais de Pesquisas Educacionais. O estudo evidencia que o Mapa Escolar não se restringe a um instrumento técnico, constituindo-se também como dispositivo político que expressa modelos de sociedade, relações de poder e concepções territoriais. A pesquisa contribui para uma historiografia educacional transnacional ao demonstrar como políticas globais foram ressignificadas em contextos locais distintos.

RESUMEN:

El artículo examina la política del Mapa Escolar como parte de la Arquitectura Global de la Educación promovida por la Unesco, centrándose en los casos de Brasil y España en las décadas de 1960 y 1970. A partir de un enfoque interdisciplinar que articula geografía, historia de la educación y ciencias sociales, se analiza cómo las directrices internacionales fueron reinterpretadas por regímenes autoritarios de carácter desarrollista, poniendo de relieve la relación entre espacio, poder y modernización estatal. A partir de documentos oficiales, informes técnicos y estudios académicos, se demuestra que, aunque ambos países fueron influenciados por organismos multilaterales como la Unesco y la OCDE, la implementación del Mapa Escolar siguió lógicas propias. En España se consolidó el término Carta Escolar, acompañado de debates conceptuales desarrollados por autores como Carrasco y Soler Valero. En Brasil, el concepto adquirió materialidad en experiencias regionales pioneras, especialmente en Pernambuco, con destaque para la actuación de Zaida Cavalcanti y los Centros Regionales de Investigaciones Educativas. El estudio evidencia que el Mapa Escolar no se limita a un instrumento técnico, sino que constituye también un dispositivo político que expresa modelos de sociedad, relaciones de poder y concepciones territoriales.

La investigación contribuye a una historiografía educativa transnacional al demostrar cómo las políticas globales fueron resignificadas en contextos locales distintos.

ABSTRACT:

This article examines the School Mapping policy as part of the Global Architecture of Education promoted by UNESCO, focusing on the cases of Brazil and Spain during the 1960s and 1970s. Drawing on an interdisciplinary approach that integrates geography, history of education, and social sciences, the study analyzes how international guidelines were reinterpreted by developmentalist authoritarian regimes, highlighting the relationship between space, power, and state modernization. Based on official documents, technical reports, and academic studies, it demonstrates that although both countries were influenced by multilateral organizations such as UNESCO and the OECD, the implementation of *Mapa Escolar* followed distinct national logics. In Spain, the term *Carta Escolar* became consolidated, accompanied by conceptual debates led by authors such as Carrasco and Soler Valero. In Brazil, the concept gained material expression in pioneering regional initiatives, particularly in Pernambuco, through the work of Zaida Cavalcanti and the Regional Centers for Educational Research. The study shows that *Mapa Escolar* is not merely a technical instrument but also a political device that expresses models of society, power relations, and territorial conceptions. The research contributes to a transnational historiography of education by demonstrating how global policies were re-signified within distinct local contexts.

1. Introdução

A preocupação com a educação do ponto de vista quantitativo e qualitativo ganhou importância fundamental em todos os países durante as décadas de 1960 e 1970. Em 1960, a UNESCO declararia a educação como sua maior preocupação, promovendo uma série de congressos regionais que estabeleceram os objetivos de expansão internacional. Esta preocupação foi consolidada a partir do conceito que emerge das políticas e discursos educativos promovidos pela UNESCO, instituídos no âmbito da chamada Arquitetura Global da Educação, que buscava estruturar e orientar os sistemas educativos em todo o mundo. Muitos enfoques historiográficos têm utilizado este conceito para uma investigação global da educação, como Jones e Coleman (2005, p. 48), González-Delgado e Groves (2021), e Canales (2022). Jones e Coleman (2005) concentram-se na criação de um sistema educativo global interligado e moldado pelas Nações Unidas. González-Delgado e Groves (2021) examinam a aplicação prática deste sistema num contexto nacional específico, demonstrando como a Arquitetura Global da Educação se manifesta concretamente nas políticas nacionais. Canales (2024) utiliza o conceito de Arquitetura Global da Educação no seu trabalho sobre a política educativa durante o regime franquista na Espanha, especialmente em relação à educação secundária.

Na sua investigação, Canales discute como a intervenção estatal na educação durante os anos de 1960 e 1970 representou um giro copernicano na política educativa do franquismo, que até então tinha favorecido amplamente a Igreja Católica e as instituições privadas. Estes autores, nas suas investigações, têm utilizado este conceito a partir de perspectivas distintas mas complementares, refletindo sobre a influência dos organismos internacionais na formação e desenvolvimento das políticas educativas em diferentes contextos históricos e políticos. Neste texto, abordaremos a perspectiva geográfica e histórica para considerar este conceito aplicado no planeamento educativo difundido através do Mapa Escolar, divulgado na década de 1960 pelo Instituto Internacional de Planeamento Educativo (IIPE/UNESCO). Arquitetura Global da Educação pode ser entendida não apenas como uma rede complexa de ideias, políticas e estruturas educativas, como alguns autores a têm tratado, mas também como uma organização espacial que molda e é moldada pelas dinâmicas territoriais e regionais. O primeiro ponto a ser discutido é a influência da UNESCO na política nacional dos seus estados-membros, com ênfase no Brasil e na Espanha.

A noção de Arquitetura Global da Educação é utilizada como categoria analítica e historiográfica, mobilizada para compreender a circulação transnacional de ideias, organismos, instrumentos técnicos e modelos de planeamento educacional que passaram a influenciar políticas nacionais e regionais de escolarização ao longo do século XX.

Analisar-se-á como se produz esta influência do global para o nacional e regional nas políticas educativas de ambos os países e o seu diálogo científico e político. Em segundo lugar, analisar-se-ão os eixos: região, desenvolvimento, educação e o Mapa/Carta escolar, nas suas primeiras ideias para o planeamento da educação e os modelos nacionais que foram pensados no Brasil e na Espanha. Na matriz teórica geográfica, “arquitetura” se refere à forma como o espaço é organizado e configurado, refletindo interações entre o ambiente físico e social. Quando pensamos na educação, esta arquitetura abrange a distribuição espacial das instituições educativas, surgindo a política científica do Mapa Escolar ou da Carta Escolar que foi difundida dependendo das estruturas dos países membros da UNESCO. Para analisar as primeiras discussões sobre a carta/mapa escolar, e como o conceito de planeamento implica uma conotação de alcance, é realizado um esforço interdisciplinar, em conjunto com a Geografia, que busca estudar a organização do espaço pelos grupos humanos, e como o planeamento, a educação e o desenvolvimento são

PALAVRAS-CHAVE

Mapa Escolar;
Brasil; Espanha;
Arquitetura Global
da Educação.

PALABRAS CLAVE

Mapa Escolar;
Brasil; España;
Arquitetura
Global de la
Educación.

KEYWORDS

School Map; Brazil;
Spain; Global
Architecture of
Education.

Recibido:
22/11/2025

Aceptado:
13/05/2026

variáveis que integram necessariamente os objetivos permanentes da política nacional. Pensar o conceito de região por meio dessas variáveis permite compreender como a Arquitetura Global da Educação, inserida nessa matriz teórica geográfica, possibilita uma historiografia transnacional e interdisciplinar, onde as fronteiras entre o local e o global são negociadas e redefinidas constantemente. Isto possibilita uma análise sobre como as políticas educativas globais são interpretadas, adaptadas e transformadas em diferentes contextos regionais.

Metodologicamente, esta pesquisa se caracteriza como uma análise documental comparativa, fundamentada em documentos produzidos pela UNESCO, pelo Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIEP), legislações educacionais, relatórios técnicos e produção historiográfica especializada sobre planejamento educacional no Brasil e na Espanha. O recorte comparativo foi construído a partir da circulação transnacional das políticas de planejamento educacional nas décadas de 1960 e 1970, observando-se como as diretrizes internacionais foram apropriadas, reinterpretadas e institucionalizadas em contextos nacionais distintos. A análise privilegia a relação entre território, educação e desenvolvimento, articulando perspectivas da História da Educação, da Geografia e das Ciências Sociais.

2. A influência das comunidades científicas internacionais na política nacional

A partir dos anos 1950 e 1960, começaram a surgir fóruns internacionais apoiados por organismos multilaterais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), a UNESCO e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Estes fóruns reuniram elites científicas em estreita relação com elites políticas e militares, introduzindo novos atores que contribuíram para modificar a lógica de legitimação das políticas científicas e tecnológicas. A influência das comunidades científicas internacionais no planejamento da educação foi fundamental para o desenvolvimento de políticas educativas que se expandiram entre os países. Estas comunidades apresentaram conhecimentos e experiências globais, permitindo a instituição de um discurso para a implementação e recomendações nos sistemas educativos, que estavam alinhados com avanços científicos e tecnológicos. Os eventos históricos globais, como a Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, desempenharam um papel fundamental na configuração das políticas científicas e tecnológicas internacionais (PCTI).

Estas crises mundiais levaram à formulação de novas lógicas e princípios em relação à formação de recursos humanos, ao apoio à investigação e à difusão do conhecimento científico, bem como o papel significativo dos especialistas como consultores no desenvolvimento de políticas científicas e tecnológicas internacionais. A região ibero-americana, bem como as próprias atividades científicas e tecnológicas, estiveram marcadas pela influência das comunidades científicas nacionais, bem como de diversas organizações internacionais. No contexto da América Latina, os anos que precederam o Golpe Militar de 1964 foram de grande efervescência política, económica e social no país. Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961), que finalizava o seu governo no início de 1961, adotou a política nacional-desenvolvimentista que pretendia desenvolver “50 anos em 5”. O enfoque económico do seu programa de governo ficou conhecido como Plano de Metas, que se centrou em vários pontos de ação distribuídos em energia, transportes (sendo estes dois os prioritários), alimentação, indústrias de base e educação. Entre o final dos anos 50 e o início da década de 60, os estados brasileiros acompanharam este projeto nacional que foi instituído no seu governo.

Politicamente, foi um período de intensos conflitos, mas também de potencialidades desenvolvimentistas. O Brasil estava sob forte influência dos Estados Unidos, bem como de organismos internacionais que influenciavam áreas sociais, educativas e económicas, como os especialistas da UNESCO que estiveram presentes no Brasil, especialmente a relação estabelecida no estado de Pernambuco através do Centro Regional de Investigações Educacionais. Com o golpe militar em 1964, que durou vinte anos, o Brasil esteve sob um governo militar e com influência dos Estados Unidos¹ na esfera educativa em todas as suas reformas educativas. No final dos anos 1950 foram criados o Centro Brasileiro e os Centros Regionais de Investigações Educacionais ligados ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP)² em 1955, com o propósito principal de incentivar o desenvolvimento de investigações em ciências sociais sobre questões relacionadas com a educação brasileira. Estes centros promoveram a realização de investigações

no Distrito Federal e nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Sul (Ferreira, 2018). Contou com o apoio da UNESCO a partir da experiência desenvolvida por Anísio Teixeira enquanto foi assessor de Ensino Superior na UNESCO em 1947.

Estes centros eram responsáveis por realizar investigações, desenvolver currículos e formar profissionais da educação que pudessem atuar nas diversas regiões do país, respeitando as suas particularidades culturais e sociais. Foram criados vários centros regionais de pesquisas educacionais. Em Pernambuco, o Centro Regional de Investigações em Educação, em colaboração com a SUDENE³, através da UNESCO, desenvolveu vários projetos sobre o planejamento da educação a nível estadual e regional. Na Espanha, os anos 1960 no âmbito educativo, iniciaram-se mudanças significativas com o objetivo de modernizar o sistema educativo do país. Procurava-se introduzir novos modelos educativos e pedagógicos que estivessem mais alinhados com as necessidades da sociedade e da economia da época. Espanha vivia um período em que o franquismo teve de exercer uma abertura política, o que implicou uma maior integração de Espanha na comunidade internacional, incluindo uma maior participação em organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU). Canales afirma que:

Desde finales de los años cincuenta el régimen cifró sus esperanzas de supervivencia en el desarrollo económico. Tras una larga resistencia, los sectores puristas se vieron obligados a abandonar los principios económicos autárquicos y adoptar una política de liberalización económica y apertura a Occidente. Un cambio que encuentra su máxima expresión en el Plan de Estabilización de 1959, un hito que ha sido considerado tradicionalmente como la frontera entre las dos etapas del régimen. El Plan, en realidad un rescate internacional masivo de una economía en bancarrota dio paso a la nueva etapa conocida como desarrollismo, un periodo de poco más de una década caracterizado por unas altísimas tasas de crecimiento que llevaron acompañadas transformaciones socioeconómicas fundamentales como la industrialización, las migraciones masivas del campo a la ciudad o el desarrollo de las clases medias (Canales, 2022, p. 75).

Os anos 1960, na Espanha foram um período marcado por importantes mudanças económicas e sociais no contexto do regime franquista. Estas mudanças, em parte impulsionadas pela necessidade de modernização e abertura ao Ocidente, também tiveram um impacto significativo no sistema educativo espanhol, com uma série de reformas e transformações que buscavam adaptar a educação às novas realidades do país. A modernização do sistema educativo foi uma das prioridades do regime neste período, com o objetivo de formar uma nova geração de profissionais e cidadãos capazes de contribuir para o desenvolvimento económico e social do país.

O Mapa Escolar ou Carta Escolar no Brasil foi uma tentativa de organizar e sistematizar a distribuição das escolas no país. Tratava-se de uma ferramenta de planejamento que pretendia orientar a expansão da educação básica no Brasil, considerando aspetos geográficos, demográficos e sociais. O Mapa Escolar permitia identificar áreas com maior necessidade de investimento em educação e guiar a implementação de novas unidades escolares. No Brasil, foi nos anos 1960 que se promoveram reuniões para o planejamento da educação, como assinala o documento da UNESCO de 1965, intitulado “Organização e administração de sistemas nacionais de educação: Atas da reunião realizada em Santiago do Chile de 23 de março a 3 de abril de 1965” em conjunto com o Ministério da Educação do Chile e o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE). As cartas escolares no Brasil e na Espanha apresentaram diferentes estruturas e abordagens no planejamento educativo. Enquanto no Brasil se focava na expansão da educação básica, na Espanha relacionava-se mais com a expansão da educação secundária. O conceito de Mapa Escolar foi desenvolvido e ampliado pelo IIPE-UNESCO. Este conceito representava uma abordagem moderna e racional do planejamento educativo que envolvia a distribuição equitativa dos recursos educativos em função da população, da geografia e de outras variáveis relevantes.

A UNESCO impulsionou esta ideia a nível global como uma forma de padronizar o planejamento educativo em diferentes contextos nacionais, adaptando-o às necessidades locais e promovendo uma educação mais acessível e de qualidade para todos. No Brasil, nos anos 60, o Mapa Escolar começou a ser difundido pela

UNESCO na estruturação do sistema educativo. O planeamento da educação, como era considerado nessa época, partia da premissa de que era necessária uma racionalização do ensino. Para isso, foram criadas comissões nacionais e regionais para planejar o ensino nos seus estados. Os planos e programas da época foram elaborados sob o forte impacto do planeamento do ensino médio. Foram traçadas linhas para o ensino das primeiras letras, com a orientação do ensino público obrigatório.

No entanto, durante o regime militar, este planeamento tornou-se algo coercivo, limitando a autonomia das escolas e centralizando o controlo sobre o sistema educativo. Na Espanha, o contexto foi semelhante, mas com as suas particularidades. O planeamento educativo, impulsionado pelas recomendações da UNESCO, também foi utilizado pelo regime franquista como uma ferramenta para centralizar e controlar o sistema educativo. No entanto, ao contrário do Brasil, na Espanha houve um enfoque mais forte na expansão da educação secundária e da formação profissional, como parte de um esforço mais amplo para modernizar a economia e a sociedade do país.

3. A Carta Escolar: conceitos e diálogos transnacionais

Durante 1960 e 1970, a maior parte dos países em desenvolvimento implementou sistemas de planeamento da Educação em nível central. Grandes expectativas foram depositadas nesse processo, do qual havia a expectativa de que servisse como uma estrutura para a definição de prioridades e objetivos que orientassem a expansão dos sistemas educativos de acordo com as necessidades do desenvolvimento econômico, social e cultural, permitindo também uma utilização otimizada dos recursos limitados destinados à educação. De fato, concluiu-se que os sistemas educativos possuíam uma dinâmica própria que não estava necessariamente vinculada à existência de um plano ou a seus objetivos. Com frequência, o desenvolvimento dos diferentes níveis de ensino não correspondia às previsões. As políticas definidas em nível central nem sempre eram executadas em nível regional ou local devido à sua inadequação, a diferentes perspectivas territoriais, financeiras e sociais. Nesse período, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, expandiram-se as técnicas quantitativas de análise regional, criando uma expectativa de maior rigor científico ao tratar o espaço e a região (Lencioni, 1999). Foi um período em que o uso de técnicas, a geografia aplicada e a utilização de métodos matemáticos foram empregados para pensar o planeamento educacional. Não existe, na história, separação entre técnica e política. As técnicas são construídas como um sistema e se realizam, combinadamente, por meio do trabalho e das relações sociais específicas de cada época. Cada técnica ou sistema técnico expressa uma razão política, aquilo que Milton Santos (1997) denomina intencionalidade.

A UNESCO, principal orientadora do planeamento, realizou em agosto de 1968, em Paris, a Conferência Internacional sobre Planeamento da Educação. O texto publicado pela UNESCO recebeu o título *La Planificación de la Educación: situaciones, problemas y perspectivas*, difundido na Espanha pelo Serviço de Publicações da Secretaria Geral Técnica do Ministério da Educação e Ciência. Trata-se de uma documentação à qual se somam numerosos estudos teóricos e análises de experiências práticas. Nesse mesmo ano foi publicado *La carta (mapa) escolar: un instrumento de planificación de la educación*, produzido por Carlos Carrasco Canals. Esse documento buscava definir o que era o mapa escolar e seu uso no planeamento da educação espanhola. A expressão “Carta Escolar” tem origem na França, onde começou a ser utilizada e adquiriu significado. Tornou-se um termo comum internacionalmente, com definições convencionais estabelecidas por organismos relacionados à educação, como a UNESCO, a OCDE e o Conselho da Europa. Por exemplo, a Circular nº 65.6 da Direção de Assuntos Científicos da OCDE faz referência à definição de Carta Escolar do segundo ciclo, relacionada às diretrizes para organizar a rede de escolas secundárias e os recursos dos países membros.

Embora frequentemente utilizados de forma aproximada, os conceitos de Mapa Escolar e Carta Escolar não são plenamente equivalentes. O mapa escolar se refere sobretudo ao instrumento técnico-cartográfico voltado ao diagnóstico territorial da rede de ensino, enquanto a Carta Escolar corresponde a uma estratégia mais ampla de planeamento educacional e organização regional da escolarização. Em diferentes contextos

nacionais, especialmente na circulação entre organismos internacionais, Brasil e Espanha, essas categorias assumiram funções parcialmente convergentes, embora associadas a historicidades institucionais distintas.

O conceito institucional de Mapa Escolar, difundido na década de 1960 pelo IIPE/UNESCO a partir dos textos de Jacques Hallak, especialista francês em Planejamento Educativo, foi utilizado para moldar as políticas educacionais. Hallak não era geógrafo, mas sua perspectiva era funcionalista e pragmática, centrada em uma geografia aplicada. A ideia de organizar um Mapa Escolar baseava-se especificamente na necessidade de gerar uma metodologia para localizar estabelecimentos escolares. Também se pensava na ideia de *“permitir el estudio de las modalidades de readaptación y redistribución geográfica de los establecimientos de enseñanza, de modo que la oferta se adecue a las características del sistema educativo”* (Hallak, 1978, p. 17).

O termo Carta Escolar se refere a um mapa ou documento que representa a distribuição geográfica das instituições de ensino, dos recursos educativos e da população estudantil de uma área específica — local, regional ou nacional. Esse documento podia incluir informações sobre a localização de escolas primárias, secundárias, técnicas, universidades, bem como dados sobre a densidade da população escolar, a disponibilidade de recursos educativos e outros fatores relevantes para o planejamento e administração do sistema educativo. Em um sentido mais amplo, a Carta Escolar não representa apenas a distribuição física das instituições, mas pode incluir informações sobre qualidade do ensino, necessidades de infraestrutura, políticas educacionais e outros aspectos relacionados à gestão e ao planejamento educacional.

Carlos Carrasco Canals (1968), autor do documento já citado sobre a realidade espanhola, destacava em seu trabalho que o enfoque puramente quantitativo não esgota a compreensão do problema educativo; suas discussões partiam de uma perspectiva crítica ao uso meramente quantitativo. Canals adota uma perspectiva crítica sobre o uso exclusivamente quantitativo para compreender o problema educativo. Ele enfatiza a importância de considerar também os elementos qualitativos, que matizam e definem a situação.

Compara o Mapa Escolar a uma entidade vital, sugerindo que, assim como o ser humano combina inteligência e sensibilidade, o Mapa Escolar combina quantidade e qualidade. Utiliza uma analogia antropomórfica, argumentando que ele possui uma finalidade teleológica, isto é, um propósito ou intenção inscrita em uma política e administração educacional específicas. Isso implica que os aspectos numéricos e locacionais são determinados por considerações mais amplas e qualitativas, que vão além da mera quantidade de escolas ou estudantes. É necessária uma visão crítica sobre a relação entre técnica, sociedade e natureza. A política, a economia e a cultura são fundamentais. Não existe sociedade sem técnica, pois toda sociedade se realiza por meio de práticas materiais e produção voltada ao atendimento das necessidades humanas.

O que não significa afirmar que a técnica é a mediadora absoluta da relação entre homem e natureza. As pessoas também se relacionam entre si, e essas relações são mediadas pela política, pela economia e pela cultura (Gonçalves, 2006). Canals estabelece um diálogo a partir das premissas da geografia humanista, em interlocução com o pensamento de Antônio Gonçalves, para quem os elementos qualitativos também são importantes. Assim como o ser humano é uma inteligência sensível, *“una sensibilidad inteligente”*, segundo Zubiri, o Mapa Escolar é uma *“calificación cuántica o una cantidad cualificada”* (Canals, 1968).

Pretende-se significar que os elementos locacionais e quantitativos do mapa escolar são definidos a partir de finalidades políticas previamente estabelecidas no âmbito da administração educacional. Canals afirma que o Mapa Escolar não é apenas uma representação espacial de dados numéricos, mas uma construção que reflete intencionalidades políticas e administrativas. A ideia de *“cuantificación cualificada”* expressa que os números e localizações representados no mapa estão vinculados a objetivos finalistas dentro de um contexto político e educativo. É difícil oferecer uma definição satisfatória de Mapa Escolar/ Carta Escolar, como demonstra pesquisa do IIPE/UNESCO realizada em 50 países para analisar diferentes experiências na área. Observou-se que diferentes nações atribuem ao Mapa Escolar funções e significados diversos. Em alguns casos, ele é essencial para o planejamento e gestão; em outros, é apenas uma representação gráfica da distribuição das instituições educativas.

O Japão apareceu como exemplo metodológico na sistematização de um mapa de planejamento — ali, a Carta Escolar adquire conotação complexa e papel diferenciado. Em nível local (provincial, municipal ou

distrital), esperava-se que existissem determinadas unidades administrativas. Na América do Norte, Estados Unidos e Canadá, devido à grande extensão territorial, cada província ou estado mantém autonomia educacional, especialmente no planejamento de construções escolares. Embora haja variações regionais, o procedimento geral permanece: o território divide-se em distritos escolares, cada qual com uma Comissão Escolar responsável por determinar políticas e diretrizes gerais. Na França, as estruturas são centralizadas e o Mapa Escolar, refletindo toda a rede nacional de escolas, é estabelecido pelo Ministro da Educação Nacional. Com base nas propostas de inspetores escolares e consultas às comissões acadêmicas, o Mapa Escolar permite programar a criação ou transformação de estabelecimentos conforme um método uniforme vigente desde 1963 para o ensino secundário e desde 1965 para o segundo ciclo. Este método inclui a divisão do território em setores e distritos, o cálculo da matrícula futura por área e a previsão necessária de infraestrutura.

A partir dessas formulações teóricas e metodológicas acerca da Carta Escolar/Mapa Escolar, torna-se possível analisar como tais concepções foram apropriadas em contextos nacionais específicos. Nos casos da Espanha e do Brasil, as políticas de planejamento educacional incorporaram diretrizes internacionais difundidas pela UNESCO, mas foram reinterpretadas segundo diferentes projetos políticos, administrativos e territoriais.

4. Espanha e Brasil

Na Espanha, houve intenso debate teórico sobre o Mapa Escolar no contexto da reforma administrativa e educacional de 1970. Segundo Canals (1968), a definição e formalização do conceito de Mapa Escolar implica síntese e análise de realidades e resultados, vitalizando o sistema e limitando-o em termos de projetos e ideias — resultando assim em controle político, econômico e social. A política desenvolvimentista da época exigia o estabelecimento de um Mapa Escolar articulado a um sistema de execução confiado a um órgão centralizado. Além de Canals, outros planejadores espanhóis atuaram fortemente no desenvolvimento da área. Rius (1978), Subdiretor Geral de Planejamento do Ministério da Educação, defendia a necessidade de um instrumento amplamente aceito — o planejamento — dada a complexidade do fenômeno educativo, que envolve aspectos geográficos, estatísticos, econômicos, pedagógicos e sociológicos: *“El fenómeno educativo (...) constituye (...) un sector donde las técnicas de planificación se han utilizado con mayor empeño cada día”* (Rius, 1978, p. 5).

Jorge Sobrequés i Callico (1969) contribuiu ao oferecer uma metodologia de delimitação de zonas homogêneas para facilitar políticas sensíveis às realidades locais. Outro estudo de destaque foi o de Francisco Soler Valero (1970), importante técnico do governo franquista e representante da Espanha na UNESCO. Em *“Estrategia de la planificación educativa (una experiencia española)”*, Valero sistematiza a experiência espanhola e propõe etapas, previsões de crescimento e adoção de modelo macroeconômico da UNESCO alinhado às diretrizes da organização.

A reforma educativa de 1970 estava profundamente vinculada ao planejamento. Valero argumentava ser necessário um modelo radicalmente novo, baseado em um programa PERT articulado ao Mapa Educativo. A influência de ministros como José Lora-Tamayo, José María Villar Palasí e José Díez Hochleitner foi fundamental. Este último, considerado *“la figura más importante en el inicio de las reformas educativas españolas de 1970”* (Ossenbach & Martínez, 2011, p. 695), liderou a integração das políticas espanholas às diretrizes da UNESCO. López (2022) destaca que a Lei 14/1970 foi profundamente marcada pelas recomendações da Conferência Internacional de Planejamento da Educação de 1968.

Segundo López (2022), as reformas espanholas da década de 1970 apresentaram caráter híbrido: ao mesmo tempo alinhadas às diretrizes técnicas da UNESCO, eram profundamente moldadas pelo projeto político e administrativo do franquismo tardio. Villar Palasí afirmava que era imprescindível modernizar a estrutura educacional e adequá-la às demandas de formação de mão de obra, enquanto Hochleitner defendia uma integração mais estreita entre política educacional e planejamento estatal. No conjunto das propostas, destacava-se a necessidade de elaborar um Mapa Escolar que permitisse equilibrar a oferta educativa, ordenar o território e racionalizar os recursos. A Carta Escolar espanhola se tornou um documento estratégico, articulado não apenas ao planejamento físico da rede de instituições, mas também

à reorganização curricular, ao crescimento da escolarização e ao desenvolvimento das regiões. O processo era conduzido por equipes técnicas especializadas, que buscavam aplicar modelos estatísticos, projeções demográficas e análises territoriais para orientar a implantação das escolas. Ao mesmo tempo, persistiam tensões entre o discurso técnico e as finalidades políticas do regime, como o controle administrativo, a centralização e a legitimação ideológica.

No caso brasileiro, o conceito de Mapa Escolar foi apropriado de maneira distinta. Embora também influenciado pela UNESCO e por organismos multilaterais, seu desenvolvimento ocorreu de forma mais fragmentada, marcado por iniciativas regionais e experimentações locais. Um dos exemplos mais significativos foi o trabalho pioneiro de Zaida Cavalcanti, no estado de Pernambuco, que atuou nos Centros Regionais de Pesquisas Educacionais (CRPE), vinculados ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Esses centros tiveram papel fundamental na difusão de práticas de planejamento educacional, na formação de quadros técnicos e no uso da geografia como ferramenta para organizar o sistema educacional.

A partir de estudos de campo, levantamentos cartográficos e análises estatísticas, Cavalcanti buscou compreender as desigualdades territoriais, a distribuição das escolas e as carências estruturais de municípios pernambucanos. Seu trabalho antecipou discussões que, mais tarde, ganhariam projeção nacional, contribuindo para consolidar uma prática de planejamento vinculada às necessidades concretas do território e não apenas às recomendações técnicas internacionais. Santos (2021) afirma que as políticas educacionais em Pernambuco, especificamente a expansão do ensino secundário nos anos 1950 e início dos anos 1960, envolveram a atuação do campo político e um híbrido de ações, destacando a relação dos representantes locais na municipalização regional dos ginásios que foram estabelecidos durante a expansão do ensino secundário em Pernambuco.

Esse processo também contou com o planejamento regional da educação em Pernambuco, apresentada no documento *Programação Educacional*, elaborado em 1959 pelos pesquisadores da Divisão de Estudos Educacionais (DEPE), órgão vinculado ao Centro Regional de Pesquisas Educacionais de Recife, em conjunto com a Secretaria de Educação de Pernambuco. O estudo realizado pela pesquisadora Zaida Cavalcanti, do Centro Regional de Pesquisas Educacionais de Pernambuco, em 1963, foi uma das primeiras iniciativas de discussão sobre o planejamento educacional ao estabelecer critérios para a construção de escolas no estado de Pernambuco. Sua pesquisa foi influenciada pelos estudos do Pe. Le Bret⁴, desenvolvidos em Pernambuco em 1954.

A política de zoneamento educacional dos municípios em Pernambuco, desenvolvida por Cavalcanti, apresentou os critérios definidos para organizar as áreas de programação educacional no estado. Os municípios foram concebidos como áreas econômico-financeiras homogêneas, apresentando assim estruturas regionais para organizar tais áreas de programação. Os critérios apresentados pela pesquisadora para estabelecer essa investigação foram: dados da população total, população urbana, densidade demográfica, receitas tributárias municipais, receitas arrecadadas pelo Estado no município e o “giro comercial”. É importante destacar que foram delimitados critérios para explicar metodologicamente como se estruturava essa distribuição entre zonas.

Os municípios foram concebidos como áreas econômico-financeiras homogêneas, apresentando estruturas regionais para organizar as áreas de programação educacional. A proposta de uma programação educacional delimitada em zonas no estado, baseada em um planejamento social, permite pensar um projeto de reordenamento espacial para expandir a escolarização a partir de critérios socioeconômicos, considerando que o zoneamento é um instrumento que busca determinar uma gestão de serviços e espaços, estabelecendo critérios por parte de quem o implementa (Almeida, 2017). Em 1965, estabeleceu-se uma resolução instituindo, na forma de lei, o zoneamento do Estado para fins de programação educacional, por força do art. 131 da Lei Estadual 5.695, de 7 de novembro.

EMENTA: Estabelece o zoneamento do Estado para fins de promoção educacional nos termos do Art. 131 da Lei Estadual 5.695 de 7.10.63.

ART. 2º – O Conselho Estadual de Educação utilizará a divisão territorial estabelecida no artigo primeiro para elaborar os planos relativos à escolaridade primária e média, incluindo a concessão de bolsas estaduais, bem como a educação supletiva de adolescentes e adultos e a formação de mão de obra.

Inciso 1º – Será estabelecido um programa de metas de escolaridade nos diversos níveis de ensino para as diversas zonas e áreas. (Pernambuco, 1965)

Somente em 1971 surge o primeiro documento em nível nacional sobre o tema, elaborado pelo Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). E, em 1972/74, referente aos projetos prioritários, destaca-se o projeto nº 29. O Programa Nacional da Carta Escolar – PROCARTA foi instituído em maio de 1972 e destinava-se à execução do Plano Setorial de Educação e Cultura, denominado Carta Escolar.

Segundo o documento, o programa tinha como objetivo acompanhar a implementação da Reforma de Ensino 5692/71, ao instituir um novo regime de ensino. O propósito era instrumentalizar, em todo o território nacional, o processo de planejamento educacional nos níveis de Município, Microrregião, Unidade Federada e União. Durante o ano de 1973, realizou-se no Centro Regional de Pesquisas Educacionais de Recife um Curso de Aperfeiçoamento de Técnicas de Planificação da Educação em colaboração com a SUDENE.

Pesquisadores como Myriam Brindeiro Moraes Vasconcelos, Carlos Maciel e Maria Graziela Peregrino integravam a comissão de planejadores. A pesquisadora Maria Graziela Peregrino esteve em Paris, no *Institut International de Planification de L'Éducation*, UNESCO, em maio de 1973, onde realizou pesquisa com o diretor da instituição, o professor Raymond Poignant, Conselheiro de Estado na França. Em abril de 1973, o professor Raymond Poignant visitou o Brasil, no Instituto Internacional de Planificação da Educação, MEC, em Brasília, onde se reuniu com educadores e o Diretor Geral do INEP. A pesquisa realizada pelos pesquisadores do DEPE (Departamento de Pesquisas Educacionais de Pernambuco) exige um estudo mais amplo para compreender o impacto que teve nas décadas em questão sobre a escolarização média em Pernambuco, juntamente com programas de melhoria do ensino em diversos níveis. Assim como os pesquisadores e planejadores territoriais espanhóis influenciaram a planificação educacional a partir de suas investigações, a relação das “comarcas educativas” que Rius (1978) apresenta, ou mesmo as zonas homogêneas definidas por Zaida em Pernambuco, estavam representadas nas regiões de maior desenvolvimento do estado, corroboradas por dados demográficos e econômicos. São aspectos de territorialização e regionalização de uma expansão escolar.

São diálogos transnacionais presentes em ambos os países, que coexistiram ao se pensar a planificação educacional em um âmbito global, com o recorte regional de suas especificidades, tendo a UNESCO como agente transnacional da educação. Ao contrário do que ocorreu na Espanha, o Brasil não chegou a consolidar um uso normativo unificado do termo Mapa Escolar. Em muitos estados, persistiram diferentes metodologias e nomenclaturas, variando entre “levantamento escolar”, “diagnóstico educacional”, “estudo de matriz de atendimento” ou “zoneamento escolar”. Ainda assim, a perspectiva de mapear a rede escolar como instrumento de planejamento se fez presente, mesmo que de forma desigual.

As experiências regionais revelam que o país se apropriou seletivamente das orientações multilaterais, adaptando-as às estruturas administrativas, às condições econômicas e às disputas políticas internas. Em ambos os países, a elaboração de mapas escolares estava profundamente ligada à visão modernizadora de Estado que prevalecia nos anos 1960 e 1970. O planejamento era visto como instrumento racionalizador, capaz de organizar a expansão da educação, responder ao crescimento demográfico e ajustar a formação de mão de obra às demandas do desenvolvimento econômico. Contudo, como demonstra este estudo, o Mapa Escolar não funcionou apenas como uma técnica neutra: tratava-se de um dispositivo político, que expressava modelos específicos de sociedade, relações de poder e concepções territoriais.

5. Considerações finais

Este estudo buscou demonstrar que o Mapa Escolar/Carta Escolar se constituiu como um instrumento estratégico da Arquitetura Global da Educação promovida pela UNESCO nas décadas de 1960 e 1970. A hipótese central sustentada ao longo do artigo foi a de que as políticas de planejamento educacional difundidas internacionalmente não foram simplesmente transferidas aos contextos nacionais, mas reinterpretadas conforme projetos políticos, administrativos e territoriais específicos. A análise comparativa entre Brasil e Espanha evidencia precisamente esses processos de circulação, apropriação e ressignificação das diretrizes globais de planejamento da educação.

Assim, o Mapa Escolar permite refletir sobre a interface entre educação, território e poder, revelando como políticas globais não são simplesmente aplicadas, mas reinterpretadas conforme as realidades locais. Esta perspectiva contribui para uma historiografia educacional transnacional que não se limita a traçar influências, mas busca compreender os processos de circulação, apropriação e transformação das ideias educacionais.

Além disso, a implementação de um projeto de planejamento para o sistema educacional nas zonas de Pernambuco, especialmente no que diz respeito ao conceito de interiorização e regionalização, revela uma intrincada rede de relações de poder, econômicas e sociais. Esse planejamento estava intimamente ligado a uma ideia de modernização do estado, que se materializava na articulação entre saber e poder, sendo fundamental para a integração da educação na programação econômico-social e cultural de Pernambuco. Evidencia-se a perspectiva de pensar a região para além do espaço natural, como uma construção social e política que foi determinada. A definição de uma região está intimamente ligada ao poder e à autoridade.

A UNESCO exerceu papel central na formulação e difusão de modelos de planejamento educacional, promovendo cursos, seminários, missões técnicas e instrumentos como a Carta Escolar. Tanto na Espanha quanto no Brasil, esses processos articularam organismos internacionais, especialistas, centros de pesquisa e instituições estatais em torno de estratégias de racionalização e regionalização da expansão escolar.

A UNESCO, por meio do que denominou Arquitetura Global da Educação, empenhou-se em integrar a educação ao desenvolvimento global e transnacional, considerando a geografia como um fator essencial para a distribuição equitativa dos recursos educativos. O papel da geografia na planificação da educação, portanto, não pode ser subestimado, pois influenciou diretamente as estratégias de desenvolvimento educacional. Assim, a política de zoneamento de Pernambuco se inseriu em um contexto mais amplo de planejamento educacional global, buscando alinhar as necessidades locais às demandas globais de desenvolvimento e modernização.

Permanecem abertas as questões relativas aos impactos efetivos dessas políticas sobre a expansão da escolarização secundária, às formas de adaptação das diretrizes internacionais aos contextos locais e às especificidades do planejamento educacional em regiões periféricas marcadas por profundas desigualdades sociais e territoriais. Nesse sentido, o estudo abre caminhos para novas investigações sobre os processos de regionalização da educação, interiorização da escolarização e circulação transnacional de modelos de planejamento educacional.

Ao aproximar os casos brasileiro e espanhol, este estudo contribui para o aprofundamento da historiografia educacional transnacional ao evidenciar como conceitos, instrumentos técnicos e estratégias de regionalização circularam entre diferentes contextos nacionais no interior de uma agenda internacional de modernização educacional. Ao mesmo tempo, a pesquisa demonstra que a expansão da escolarização secundária não pode ser compreendida apenas como crescimento quantitativo da rede de ensino, mas como parte de disputas políticas, territoriais e institucionais que redefiniram os sentidos da educação e do planejamento regional no século XX.

NOTAS

¹ Série de acordos firmados na década de 1960 entre o Ministério da Educação do Brasil (MEC) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Na prática, os acordos MEC-USAID não implicaram mudanças diretas na política educacional, mas exerceram uma influência decisiva nas formulações e orientações que posteriormente conduziram ao processo de reforma da educação brasileira durante a Ditadura Militar. Destacam-se a Comissão Meira Mattos, criada em 1967, e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), de 1968, ambos fundamentais na reforma universitária (Lei nº 5.540/1968) e na reforma do ensino de 1º e 2º graus (Lei nº 5.692/1971).

² Convênio MEC/UNESCO que tem como objetivo assessorar os estados brasileiros na elaboração e organização de seus sistemas educacionais. Para promover essa “ajuda” internacional, são firmados convênios com as secretarias estaduais de educação de vários estados brasileiros, incluindo Pernambuco, disponibilizando especialistas estrangeiros que atuarão como consultores das autoridades educacionais e lhes oferecerão assistência técnica. No âmbito desse convênio, foram promovidos os Colóquios Estaduais para a Organização dos Sistemas Estaduais de Ensino (CEOSE), cujo objetivo era estruturá-los e/ou reestruturá-los, atendendo ao que estava previsto na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/1961).

³ Em 1959 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), uma forma de intervenção federal no Nordeste com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento da região. O primeiro superintendente da autarquia foi o economista Celso Furtado. Assim como outras regiões do país, o Nordeste estava atravessando uma onda de planejamento e políticas. O governo de Juscelino Kubitschek criou, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (1956), liderado por Celso Furtado, que elaborou o documento “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, apresentado ao presidente Juscelino Kubitschek em 1959.

⁴ Louis-Joseph Lebreton foi um economista e pesquisador social. Em 1941, Lebreton fundou em Marselha o Centro de Pesquisa e Ação Economia e Humanismo, que realizou estudos de planejamento urbano e habitacional na França. Essas atividades foram continuadas pelo Institut International de Recherche et de Formation en vue du Développement Harmonisé (IRFED), em Paris, oferecendo cursos regulares baseados nos métodos e técnicas de pesquisa de Lebreton para líderes políticos e técnicos de países subdesenvolvidos e pós-coloniais da América Latina, África, Oriente Médio e Ásia. Ele esteve em Pernambuco atendendo ao convite da então Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (Codepe), hoje Condepe, com a tarefa de preparar um diagnóstico sobre o desenvolvimento industrial do estado e formular uma estratégia para o setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Fernández, P. (1996). *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*. Alianza Editorial.
- Almeida, L. F. de. (2015). *Zoneamento escolar em Rio Branco-AC: Democratização do acesso e segregação socioespacial* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná].
- Andrade, M. C. de. (1970). *Espaço, polarização e desenvolvimento*. Editora Brasileira.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Difel; Bertrand Brasil.
- Broek, J. O. M. (1967). *Iniciação ao estudo da Geografia*. Zahar.
- Canales, A. F. (2025). The Copernican turn of Franco's secondary education policy: A paradoxical case of the Global Architecture of Education. *Historia Scholastica*, 11(1). <https://doi.org/10.15240/tul/006/2025-1-001>
- Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2020). Educación para el desarrollo: OCDE, asistencia exterior y reforma de la enseñanza en la España del tardofranquismo. *Foro de Educación*, 18(2), 127–148. <https://doi.org/10.14516/fde.847>
- Fontana, J. (1986a). Reflexiones sobre la naturaleza y las consecuencias del franquismo. In J. Fontana (Ed.), *España bajo el franquismo* (p. 9). Booket.
- Fontana, J. (Ed.). (1986b). *España bajo el franquismo*. Booket.
- Garnier, J. B. (1971). *La Géographie: Méthodes et perspectives*. Franco-Masson & Cia.
- George, P. (1971). *A ação do homem*. DIFEL.
- González-Delgado, M., & Groves, T. (2015). Influencias extranjeras en la formación continua del profesorado en el segundo franquismo. In M. A. Martín-Sánchez & T. Groves (Eds.), *La formación del profesorado: Nuevos enfoques desde la teoría y la historia de la educación* (pp. 51–64). FahrenHouse.
- González-Delgado, M., & Groves, T. (2021). La UNESCO y la Ley General de Educación: La influencia de los organismos internacionales en torno a la modernización educativa en el franquismo. *Historia y Memoria de la Educación*, 14, 209–252. <https://doi.org/10.5944/hme.14.2021.29554>
- Hallak, J. (1978). *El mapa escolar: Un instrumento de la política de educación*. UNESCO-IIPE.
- James, P. E. (1967). A estrutura conceitual de Geografia. *Boletim Geográfico*, 9, 3–18.
- Jones, P. W., & Coleman, D. (2005). *The United Nations and education: Multilateralism, development and globalization*. Routledge.
- Kayser, B. (1966). A região como objeto de estudo da Geografia. In P. George et al. (Eds.), *Geografia ativa* (pp. 281–282). DIFEL.
- La Blache, P. V. de. (1948). *Principes de géographie humaine* (4ª ed.). Librairie Armand Colin.
- Lencioni, S. (1999). *Região e geografia*. EdUSP.
- Lipietz, A. (1994). O local e o global: Personalidade regional ou inter-regionalidade? *Espaço & Debates*, 38, 10–20.
- Ossenbach, G., & Martínez, A. (2011). Itineraries of the discourses on development and education in Spain and Latin America (c. 1950–1970). *Paedagogica Historica*, 47(5), 679–700. <https://doi.org/10.1080/00309230.2011.579753>
- Ratzel, F. (1974). *Politische Geographie*. Otto Zeller Verlag.
- Rius, S. (1978). Aspectos de la planificación territorial. *Revista de Educación*, (236–237), 66–80.
- Santos, K. L. L. dos. (2021). *Expansão da educação secundária em Pernambuco: Atores políticos e a interiorização dos ginásios públicos (1948–1963)* [Dissertação de mestrado, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho].
- Sobrequés i Callicó, J. (1969). Los métodos prospectivos aplicados a la educación: El mapa contextual. *Revista de Educación*, (205), 47–53.
- Soler Valero, F. (1970). *Estrategia de la planificación educativa (una experiencia española)*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- Viscardi, C. (1997). História, região e poder: A busca de interfaces metodológicas. *Locus: Revista de História*, 3(1), 84–97.
- Yates, L., & Young, M. (2010). Globalization, knowledge and the curriculum. *European Journal of Education*, 45(1), 4–10. <https://doi.org/10.1111/j.1465-3435.2009.01421.x>
- Ysás, P. (2004). *Disidencia y subversión: La lucha del régimen franquista por su supervivencia, 1960–1975*.