

Plan Nacional de Educación y planificación

La cuestión de la calidad de la educación básica

JANETE MARIA LINS DE AZEVEDO*

RESUMEN: El artículo presenta reflexiones sobre el PNE 2014-2024 como instrumento de políticas educativas relacionadas entre sí, centrando el foco en la planificación y los planes sectoriales de la educación, situándolos históricamente y señalando sus vínculos con la coyuntura, para tratar las características, avances y límites del PNE en la conquista de la calidad de la educación básica.

Palabras clave: Planificación de la educación. Historial de los planes de educación. PNE 2014-2024. Calidad de la Educación Básica:

Introducción

El año 2014 constituirá un marco en la historia de la educación brasileña, pues ha sido el escenario de la implantación del Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024) mediante la promulgación de la Ley nº 13.005, de 2014, en el mes de junio. Su tramitación en el Congreso Nacional duró casi cuatro años y pasó por un proceso que implicó la fuerte movilización y participación de fuerzas organizadas del campo de la educación en la proposición de enmiendas al Proyecto de Ley (PL) original.

Cabe recordar que el PL, enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo en diciembre de 2010, dejó de considerar proposiciones construidas en conjunto por esas fuerzas, especialmente las consolidadas en el documento final de la Conferencia Nacional de

* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora titular de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), vinculada al Programa de Posgrado en Educación (campus de Recife y Agreste) y al curso de Pedagogía (campus de Recife), editora de la Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) y miembro del Comité Editorial de la Revista de Estudos Teóricos e Epistemológicos em Política Educativa (ReLePe en Revista). Recife/PE - Brasil. E-mail: <janete.lins@gmail.com>.

Educación de 2010 (Conae), que resultaron de intensos debates y acuerdos desarrollados en las conferencias municipales y de los estados, que la prepararon. Seguramente también como una reacción a esa actitud del Poder Ejecutivo, el proyecto recibió un total de 2.915 enmiendas, batiendo el récord de las hasta entonces recibidas por instrumentos similares en la Cámara de los Diputados.

Esos datos pueden dar indicios del significativo interés de la población por la cuestión educativa, así como de la importancia atribuida al plan por los diferentes sectores de la sociedad brasileña de alguna manera involucrados con el campo. El largo periodo de su tramitación también puede ser el ejemplo de los varios y contradictorios intereses en disputa que constituyeron el campo de fuerzas por el que tramitó el Proyecto de Ley. Este movimiento sugiere el grado de importancia atribuido al PNE, seguramente el principal instrumento de las políticas educativas para el próximo decenio, lo que nos lleva a indagar sobre la utilidad de un plan.

En este artículo, teniendo como referencia el futuro de la educación nacional a partir de los principios, metas y estrategias contenidos en el nuevo PNE, presentamos reflexiones sobre su condición de instrumento de política educacional. El texto se organiza en tres partes relacionadas entre sí. En la primera, centramos el foco en la planificación y los planes sectoriales desde una perspectiva teórica/conceptual que pretende iluminar el problema subsecuente. En la segunda parte, situamos históricamente cómo surgen y evolucionan los procesos de planificación de nuestra educación, señalando sus vínculos con las especificaciones de cada coyuntura, como herramientas que permiten tratar, en la tercera parte, las características, avances y límites del nuevo PNE desde la perspectiva de sus contribuciones para la conquista de la calidad en la educación básica.

El plan como instrumento de políticas públicas: elementos conceptuales

Podemos afirmar que el plan constituye una expresión de la planificación, herramienta usada por las sociedades con el objetivo de alcanzar metas establecidas para su organización y desarrollo que guían la acción gubernamental en las políticas públicas. En otras palabras, planificar quiere decir seleccionar directrices, estrategias, técnicas y formas de actuar para que los gobiernos busquen resolver problemas mediante la intervención y la regulación en/de los sectores sociales.

Así, planificar implica procesos de reflexión, de debate y de análisis sobre opciones que orientan las decisiones respecto a alternativas para solucionar determinados problemas, en general a corto, medio y largo plazos (MATUS, 1998). Son medios de reaccionar ante condiciones consideradas insatisfactorias, orientándose hacia la búsqueda de cambios en la realidad social con base en interpretaciones y comprensiones de esa realidad, lo

que incluye valores, ideas, concepciones políticas/ideológicas, todo eso según un determinado proyecto más global de sociedad (AZEVEDO, 2004).

La planificación gubernamental de una determinada sociedad está compuesta por la planificación del conjunto de los sectores que la componen, como el sector (o campo) de la educación, siendo los planes, programas y proyectos la materialización de esa planificación. De acuerdo con Vasconcellos (1995), el plan es la planificación “plasmada en el papel”. Registra objetivos que expresan lo que se pretende hacer, de qué manera, cuándo, con qué recursos y con qué actores. El plan está compuesto por datos sistematizados por medio de los cuales los principios, objetivos, metas y estrategias presentan las políticas que se deben establecer para alcanzarlos. Constituye uno de los mecanismos que las sociedades usan para buscar construir el futuro. Por lo tanto, su contenido se refiere siempre al porvenir. Según Barbier (1991), se trata de buscar una nueva situación futura, una transformación de la realidad actual, incorporando al mismo tiempo las posibilidades dinámicas de lo real.

Desde esa perspectiva, aunque sea una fotografía de un momento que se cristaliza en un documento, no se le puede concebir como algo estático, sino como instrumento capaz de incorporar reconstrucciones y reorientaciones en el proceso deseado de transición de una situación a otra, al mismo tiempo que contiene la síntesis posible de diferentes perspectivas teóricas que orientan la acción política y, en consecuencia, de las disputas, tensiones y acuerdos con los que se ha ido formulando.

También es importante considerar que las decisiones plasmadas en el plan, aunque asentadas en las estructuras de poder presentes en la sociedad y, por lo tanto, marcadas fuertemente por las fuerzas hegemónicas, no significan la anulación de los espacios de confrontación y de participación que la vigencia de la democracia política permite, tal como hoy es posible que ocurra en la realidad brasileña.

Entendemos la hegemonía de acuerdo con la interpretación de Gramsci: sin considerarla como resultante de un tipo de dominación mecánica de un grupo sobre otros, sino como resultante de conflictos y acuerdos de los grupos que participan en el juego político. De esta manera, el proceso que la genera y la alimenta está siempre dentro de una dimensión con características provisionales y contiene las brechas para que ocurran nuevas confrontaciones y conflictos, así como nuevos acuerdos y una nueva hegemonía.

Nos parece importante y oportuno que sea esta la perspectiva desde la que se centra el foco en la planificación gubernamental. Y también los planes -como el Plan Nacional de Educación, que tiene herramientas orientadas hacia la construcción del futuro de nuestra educación-, que no siempre consideran los intereses de la mayoría.

Planes de educación en Brasil

Entre nosotros, la idea de un plan nacional de educación se remonta a las discusiones emprendidas por el movimiento de los pioneros de la educación en las primeras décadas del siglo pasado, cuando se comenzó a implantar el proceso de modernización (conservadora) de la sociedad brasileña, en el contexto de la afirmación del proceso de industrialización. Ese movimiento, liderado por un grupo de intelectuales progresistas en relación al orden oligárquico predominante, propugnaba establecer en el país una educación republicana, masiva, laica, obligatoria y gratuita, encauzada por los principios científicos y por los valores democráticos. Estaba en contraposición a la enseñanza de estilo bachiller, elitista y enciclopédica que, en general, orientaba el proyecto hegemónico de educación capitaneado por la iglesia católica y que colocaba en conflicto a “católicos y liberales” (AZEVEDO, 2011a; CURY, 1995).

La propuesta educativa del movimiento quedó registrada en el Manifiesto de los Pioneros de la Educación, publicado en ese periodo, que proponía una reconstrucción educativa de amplio alcance y grandes proporciones para la sociedad brasileña, lo que significaba establecer un plan unitario y de bases científicas. Seguramente como resultado de las presiones desencadenadas en la época, las propuestas de los pioneros encontraron eco en las huestes gubernamentales.

La Constitución promulgada en 1934, en su Art. 150, determinó como competencia de la Unión “fijar el plan nacional de educación, abarcando la enseñanza de todos los grados y ramos, comunes y especializados”, así como coordinar y fiscalizar “su ejecución, en todo el territorio del País”. El Art. 152, a su vez, estableció que correspondería al “Consejo Nacional de Educación, organizado según la ley”, elaborar el mencionado plan “para ser aprobado por el Poder Legislativo y sugerir al Gobierno las medidas que considere necesarias para la mejor solución de los problemas educativos, así como la distribución adecuada de los fondos especiales” (BRASIL, 1934). Esa Constitución, como se sabe, estuvo vigente solo por tres años, dando lugar a la de 1937 que destruyó ideales republicanos, sirviendo de base legal para la implantación de la dictadura del Estado Nuevo, que buscó propiciar los caminos hacia la modernización conservadora (AZEVEDO, 2011a).

La idea de la planificación gubernamental en la educación volvió a surgir en el contexto del proceso de redemocratización al final de la 2ª Guerra Mundial, después de la dictadura de Vargas. No obstante, solo volvió a la previsibilidad legal en la primera Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB, Ley nº 4.024), promulgada en 1961. Como consecuencia de esa reglamentación, en el año 1962 surgía el primer Plan Nacional de Educación, presentando un conjunto de metas que indicaban la búsqueda de una educación republicana, cuyo alcance se preveía en un plazo de ocho años. Su elaboración se asignó a técnicos del Ministerio de la Educación, y fue aprobado en la

época por el Consejo Federal de Educación. No obstante, prácticamente se convirtió en “letra muerta”, ya que el golpe militar de 1964 imprimió desde el principio otras orientaciones a la política educativa brasileña.

En el proyecto de desarrollo para la sociedad brasileña que el régimen autoritario buscó implantar, la planificación obtuvo una dimensión especial. En los dos primeros gobiernos militares, la educación, como otras políticas sectoriales, fue planificada en los documentos orientadores de la política económica y la filosofía de acción adoptada pasó a privilegiar la aproximación entre los sistemas de enseñanza y el sistema económico. Era la adopción del enfoque económico de la educación vinculada a la teoría del capital humano.¹

El Programa de Acción Económica del Gobierno (PAEG) inauguró la práctica de la planificación del régimen autoritario, presentando las directrices que deberían conducirlo en sus tres primeros años, periodo que se conoció como el de la “reconstrucción económica”. Se entendió la política educativa como un “instrumento de evolución de los recursos humanos para el desarrollo” (HORTA, 1982, p. 137). Se trazaron las metas a alcanzar hasta 1970. En la enseñanza media y superior, estas metas tuvieron como parámetro el análisis de la fuerza de trabajo y el porcentaje de la población activa ocupada en los sectores terciario y secundario (HORTA, 1982). De esa manera, se ponía de manifiesto la adopción del enfoque económico de la educación en su planificación².

El Programa Estratégico de Desarrollo (PED) registró las prioridades del Gobierno subsecuente, el del presidente Costa e Silva (1968-1970). En dicho gobierno, la educación se entendió como un poderoso recurso para ampliar el mercado de consumo. Las políticas relacionadas se trataron en el Programa de Recursos Humanos. Se determinó la garantía de un mínimo de escolaridad para toda la población que, sin embargo, se debería alcanzar de forma gradual. Se determinó la expansión de la enseñanza media aliada a cambios en su calidad y contenido. Se entendía que correspondía a este programa proporcionar la efectiva capacitación para el trabajo. Es el nivel en el que muchos deberían concluir la escolaridad formal (SOUZA, 1981).

El I Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (I PND), concebido para el periodo de 1972 a 1974, se hizo público en el Gobierno de Médici. El plan correspondiente a este en el sector educativo fue el I Plan Sectorial de Educación y Cultura (I PSEC), que determinó una nueva forma de inserción institucional del sector en términos de la planificación gubernamental.³ Como plan sectorial, expresó la forma de articulación entre las normas del sector y la lógica global que se buscó imprimir al desarrollo. Su objetivo era “la continuidad de la expansión y la aceleración de la revolución del proceso educativo brasileño [...]”, vistas como el medio para “convertir a la población brasileña tanto en un factor de producción, por los efectos de la escolarización sobre la productividad de recursos, como en destinataria de los resultados del progreso” (BRASIL, 1971, p. 24). Continuaba predominando el enfoque económico de la educación, lo que también

sucedió en el Gobierno siguiente (del presidente Médici) respecto al contenido del II Plan Sectorial de Educación, Cultura y Deporte (II PSEC – 1975-1979).

Entre otras cosas, el II PSEC tuvo el objetivo de asegurar la mayor integración posible de los sistemas de enseñanza y una efectiva articulación entre todos los niveles, para otorgar “cohesión y unidad al conjunto de las actividades orientadas a la educación del hombre brasileño. Esa integración tendrá como resultado necesariamente una economía de recursos con mejor aplicación, además de una mayor eficiencia y productividad”. Desde esa perspectiva, el plan estableció como prioridades innovar y renovar la enseñanza para mejorarla de forma cualitativa y alcanzar los objetivos de la modernización; asegurar la preparación de recursos humanos mediante la expansión del posgrado; capacitar al personal técnico/administrativo, teniendo en cuenta que

de él depende la eficacia administrativa exigida por la planificación del sistema educativo; asegurar la planificación y administración, apuntando a la eficiencia de las acciones de carácter financiero y técnico, asegurando la participación adecuada de las redes de enseñanza oficial y particular en la consolidación de un sistema nacional de planificación integrada de la educación (BRASIL, 1974, p. 35 e 39).

El tercer y último plan de educación del régimen autoritario (III PSECD) interrumpió el ciclo que hasta entonces se había instalado en lo que se refiere a su filosofía de acción. Concebido para el periodo 1980-1985, correspondió al Gobierno del presidente Figueiredo y reflejó el proceso de la abertura política y la crisis que el régimen estaba enfrentando, y que le llevaría a la debacle. En ese sentido, su contenido volvió a enfocar la educación como un derecho de la ciudadanía, desconectando sus objetivos, metas y estrategias de un vínculo lineal con el proyecto de desarrollo, para privilegiar su papel en la lucha contra las desigualdades sociales. En el texto hay indicaciones de una planificación participativa, así como el reconocimiento de la educación como política social. En esos términos, el discurso gubernamental enfatiza las influencias que el medio social ejerce sobre ella, reconociendo que él es quien debe determinar “prioridades y ofrecer los elementos de evaluación con respecto a un rendimiento que, en el Brasil de hoy, se tendrá que medir por la reducción de las desigualdades sociales y de los desequilibrios regionales” (BRASIL, 1982, p. 7). Además, se enfatiza que:

La educación, considerada desde la perspectiva de la política social, se compromete a colaborar con la reducción de las desigualdades sociales, destinándose preferentemente a la población con menos recursos. Ella busca ser aliada del esfuerzo de redistribución de los beneficios del crecimiento económico, así como fomentar la participación política, para obtener una sociedad democrática en la que el acceso a las oportunidades no dependa de la situación económica o de la fuerza de grupos dominantes. La educación es un derecho fundamental y es básicamente movilizadora, encontrando, especialmente en su dimensión cultural, el espacio adecuado para conquistar la libertad, la creatividad y la ciudadanía (p. 16).

El proceso de la redemocratización ha puesto en relieve el debate sobre la agudización de los problemas sociales producida por el régimen autoritario. En ese contexto, la cuestión educativa fue ampliamente analizada con la construcción de propuestas que se incluyeron en la nueva Constitución promulgada en 1988. La educación tomada como derecho social, el nivel obligatorio como derecho público subjetivo y la gestión democrática son ejemplos de como se iban abandonando las ideas que predominaron en el periodo dictatorial. En el texto de la Carta Magna, se volvió a registrar la planificación de la educación, avanzando incluso en las enmiendas constitucionales subsecuentes.

Más tarde, la LDB (Ley nº 9.394, de 1996), para obedecer las disposiciones de la Constitución, determinó la responsabilidad de la Unión en la elaboración del Plan Nacional de Educación en colaboración con los demás entes federados. En sus disposiciones transitorias, la LDB estableció el plazo de un año para que la Unión enviara al Congreso Nacional el PNE con las directrices y metas previstas para la educación por una década (BRASIL, 1996).

El proceso de construcción del primer plan, posterior a la dictadura militar, como no podía ser diferente, reflejaría las tensiones y contradicciones presentes en la sociedad brasileña en aquella coyuntura, pero sobre todo permitió un amplio debate sobre soluciones para las cuestiones educativas, lo que solo podría ocurrir con la vigencia de la democracia política. La democracia permitió, como continúa permitiendo, la manifestación de diferentes fuerzas en ese proceso. Entre ellas, hay que recordar las fuerzas organizadas del campo de la educación que construyeron la Propuesta de la Sociedad Civil para el Plan Nacional de Educación generada a partir de muchas movilizaciones, síntesis de una lucha política orientada hacia la substantiva democratización de la educación brasileña.

En 1998, llegaron al Congreso la llamada Propuesta de la Sociedad Civil y la formulada por el Poder Ejecutivo, que se distanció mucho de los planteamientos de la primera. No olvidemos que la coalición que estaba en el poder en ese periodo buscaba implementar un proyecto de sociedad con características conservadoras. En ese contexto, las desigualdades sociales, agudizadas por la crisis económica y por el propio tratamiento reservado a ellas, se combatieron de manera puntual, según las orientaciones neoliberales adoptadas en la época. Por contra, se privilegió la atención de los intereses económicos prevalecientes en el espacio internacional no solo en consonancia con la reorganización mundial del capitalismo, sino también desde una postura subordinada a los dictámenes resultantes de esa reorganización. Después de casi tres años de tramitación, el I PNE fue instituido por la Ley nº 10.172 en enero de 2001, con vigencia hasta 2010, presentando las reformas emprendidas por el Legislativo en el intento de armonizar las dos propuestas y los vetos establecidos por el presidente de la República (AZEVEDO, 2002).

Su estructura comprendió seis grandes subdivisiones, a saber: I - Introducción, incluyendo el historial, los objetivos y las prioridades; II - Niveles de enseñanza,

abarcando la educación básica (educación infantil, enseñanza fundamental y enseñanza media) y la educación superior; III - Modalidades de enseñanza (educación de jóvenes y adultos, educación a distancia y tecnologías educativas, educación tecnológica y formación profesional, educación especial y educación indígena); IV - Magisterio de la educación básica (formación de los profesores y valorización); V - Financiación y gestión; y VI - Acompañamiento y evaluación. En total, se establecieron aproximadamente 300 metas. Uno de los indicadores de su fragilidad es que muchas de ellas estaban repetidas o no tenían articulación interna.

En este sentido, aunque el documento ha mostrado, mediante los diagnósticos y metas, los problemas de la educación brasileña y los desafíos con el objetivo de alcanzar su mejoría, no quedaron previstos los medios de financiación de las acciones concernientes. Mostrando los límites de las prioridades establecidas para la educación por el Gobierno, hubo nueve vetos presidenciales al proyecto del Legislativo, casi todos relativos a metas financieras, lo que significó la ausencia de recursos para que se ejecutaran las innovaciones previstas. Otro problema fue el registro en el PNE del privilegio del Gobierno al enfoque de las políticas, como fue el caso del privilegio de la enseñanza fundamental, en lugar de la educación nacional en su conjunto.

A pesar de todas las limitaciones, el I PNE sin duda constituyó un documento importante para la educación brasileña, teniendo en cuenta que sistematizó un conjunto de directrices, metas y estrategias para todos los niveles y modalidades de enseñanza, pese a que estuvo marcado por los postulados conservadores del grupo en el poder.

Como mencionado en la sección anterior, todo plan es dinámico y pasible de reorientaciones dependiendo de las fuerzas presentes, pues se trata de una construcción/acción humana. Durante la vigencia del I PNE (2001-2011), hubo cambios importantes en la coyuntura política del País, al asumir el gobierno una nueva coligación que se declaraba democrática/popular. La nueva filosofía de acción se hizo sentir en la política educativa brasileña trayendo avances, aunque seguimos distantes de un nivel de calidad que se exprese en la efectiva escolarización de la mayoría. Pero esos avances influyeron positivamente en la implementación del plan.

De hecho, dos años después de su promulgación, una nueva coalición llegó al poder. Por lo tanto, la mayor parte del periodo de su vigencia se dió en otra coyuntura política, con otro grupo en el poder. Aunque con límites y manteniendo algunas de las orientaciones de políticas sociales de la coalición anterior, la nueva coalición estableció marcos significativos para esas políticas, desde una perspectiva que pasó a privilegiar la inclusión y la democratización.

La educación nacional pasó a tener nuevos marcos reguladores que se orientan hacia la búsqueda de la educación pública de calidad. Entre las iniciativas se pueden citar la ampliación de la enseñanza fundamental de ocho a nueve años; la ampliación de la educación obligatoria y gratuita que pasó a abarcar la educación infantil y la enseñanza

media, además de la fundamental; la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) reemplazando al Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef), destinado a la financiación de esa ampliación; entre otras. Además, tuvieron lugar la ampliación de políticas afirmativas y de inclusión, la expansión del acceso a la enseñanza superior y la interiorización de las instituciones federales de ese nivel, así como el aumento de los recursos para financiar la educación establecido en la Enmienda Constitucional nº 59, de 2009.

Muchas de las iniciativas implantadas después de 2003 eran proposiciones de políticas que estaban presentes en el Plan Nacional de Educación de la Sociedad Civil que fue enviado al Congreso en 1998. Otras, como el Plan de Desarrollo de la Educación y el Plan de Acciones Articuladas, fueron tomadas como acciones que desconocieron el I PNE, además de reforzar una articulación centralizada de la Unión con los demás entes federados en la decisión e implementación de programas y proyectos para la educación básica.

No obstante, fue en el contexto de esas nuevas orientaciones de políticas sociales que se concibió, enmendó y aprobó el II PNE⁴, trayendo huellas no solo de las iniciativas progresistas, sino también de las de carácter conservador que continuaron presentes en la acción gubernamental.

La calidad de la educación básica en el nuevo PNE 2014-2024

Herederero de todos los límites y avances que históricamente han marcado a la educación nacional y su planificación, el II PNE exprime, en cierta medida, la maduración de la sociedad brasileña en la acción de pensar su futuro, pero desde prismas que revelan la presencia de elementos impuestos por el orden global y por la síntesis posible establecida entre tendencias progresistas y conservadoras.

La realidad educativa brasileña hoy presenta avances importantes, particularmente en lo que se refiere a las inflexiones positivas que demostraron los estándares de la escolaridad básica en las últimas décadas. A pesar de los límites que todavía hay que superar para el acceso a la educación infantil, los niños, adolescentes y jóvenes vienen atravesando los umbrales de la escuela con la oportunidad de experimentar prácticas educativas con la perspectiva de usufructo del derecho a la educación. No obstante, los procesos de enseñanza y aprendizaje todavía se muestran insuficientes para asegurar una efectiva escolarización de calidad.

La cuestión de la calidad no es un tema nuevo, sino que está presente en el debate educativo brasileño desde el periodo en que el debate sobre la educación masiva se instaló en la sociedad. Pero, como es bien sabido, la noción de calidad implica concepciones

de varios significados que, a su vez, tienen relación con diferentes filosofías de acción que rigen los proyectos de sociedad y, por lo tanto, la acción pública (AZEVEDO, 2011b).

Actualmente, como nos alerta Ball (2006), la comprensión de la calidad no tiene como referente solo a la escuela y sus principales fines, en los cuales la educación constituye un valor universal, un derecho de todos y todas, desde una perspectiva de justicia e inclusión social. Diametralmente opuesta a esta idea se encuentra la que resulta de las configuraciones sociales, instaladas en el mundo occidental, frente a nuevos estándares de sociabilidad. En este caso, el debate se articula con el concepto de calidad total propio de las empresas y del mercado, lo que se expresa en la retórica que privilegia la educación de resultados, la flexibilidad, la actividad emprendedora en los currículos, resaltando vínculos entre la efectividad y planteamientos de la gestión.

En el primer polo destaca el concepto de calidad con referencia social que reconoce su alcance como un proceso de muchas facetas que requiere, simultáneamente, condiciones escolares adecuadas, profesionalización docente, gestión democrática, consideración de las características de los alumnos (entre ellas las que resultan de las desigualdades históricas que imperan en el País), articulación con la comunidad y con entidades de la sociedad civil, evaluación de los procesos pedagógicos, administrativos y técnicos, presencia activa de la comunidad circundante y participación activa de la comunidad escolar (WEBER, 2007).

Sin duda, como se ha mencionado al principio, el II PNE constituye hoy uno de los principales instrumentos de las políticas educativas brasileñas para la década iniciada en 2014. Obedeciendo lo que determina la Constitución, mediante sus directrices, metas y estrategias, otorga centralidad a la búsqueda de la calidad de la educación con referencia social. Por lo tanto, la calidad, una vez más, es un objetivo que se pretende alcanzar en los próximos años.

Sus 10 directrices, presentadas en el Art. 2º, tienen elementos subyacentes de la concepción de educación con referencia social, a saber:

erradicación del analfabetismo; universalización de la atención escolar; superación de las desigualdades educativas, con énfasis en la promoción de la ciudadanía y en la erradicación de todas las formas de discriminación; aumento de la calidad de la educación; formación para el trabajo y para la ciudadanía, con énfasis en los valores morales y éticos en los que se fundamenta la sociedad; promoción del principio de la gestión democrática de la educación pública; promoción humanística, científica, cultural y tecnológica del País; establecimiento de una meta de aplicación de recursos públicos en la educación como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) que asegure que se atenderán las necesidades de expansión, con estándar de calidad y equidad; valorización de los profesionales de la educación; promoción de los principios del respeto por los derechos humanos, la diversidad y la sostenibilidad socioambiental (BRASIL, 2014).

Considerando su conjunto, se puede afirmar que hubo significativos avances e innovaciones respecto al I PNE en su forma y contenido. Son 20 las metas y 254 las estrategias establecidas, y estas están articuladas entre sí. Al presentar las estadísticas, se obtienen indicadores que pueden permitir el acompañamiento de las metas, lo que se complementa con las posibilidades ofrecidas para la participación de las escuelas, de la comunidad y de los profesionales de la educación en ese proceso, considerando los nuevos mecanismos de control social establecidos.

Como ya hemos mencionado en la introducción, el nivel de movilización que conllevó su tramitación en la Cámara de los Diputados es indicativo de la actuación de fuerzas de la sociedad civil en el proceso de su construcción. Esa actuación redundó en modificaciones fundamentales en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, resultando en que muchas de las proposiciones registradas en el documento final de la Conae (2010) se incorporaron a su texto.

Uno de los ejemplos importantes está representado por la meta 20, que traduce la aprobación de la destinación de por lo menos 10% del PIB a la financiación de la educación pública, a partir de estudios que indicaron la adecuación de ese porcentaje para que se pudieran alcanzar las otras 19 metas. El documento prescribe la ampliación de la: “[...] inversión pública en educación pública para alcanzar, como mínimo, el nivel del 7% (siete por ciento) del Producto Interno Bruto (PIB) del País en el 5° (quinto) año de vigencia de esta Ley y por lo menos el equivalente al 10% (diez por ciento) del PIB al final del decenio”. (BRASIL, 2014).

En el mismo sentido destacan las estrategias determinadas para la meta 20, como la implantación del Coste Alumno/Calidad Inicial (CAQi), del Coste Alumno/Calidad (CAQ) y de la Ley de Responsabilidad Educativa. La implementación del CAQ se toma como referencia para la financiación de todas las etapas y modalidades de la educación básica, teniendo como parámetro el cálculo y el acompañamiento de los indicadores y gastos en capacitación y remuneración de los docentes y demás profesionales de la educación pública, así como en la adquisición, mantenimiento, construcción y conservación de las instalaciones y equipos necesarios para la enseñanza y en la adquisición de material didáctico escolar, alimentación y transporte escolar. Se estableció el año 2016 (después de dos años de vigencia del PNE) como plazo para la implantación del CAQi, que, a su vez, servirá de parámetro para la progresiva implementación del CAQ. El CAQi tendrá como referencia un

conjunto de estándares mínimos establecidos en la legislación educativa y cuya financiación será calculada con base en los respectivos insumos indispensables para el proceso de enseñanza/aprendizaje, y será progresivamente reajustado hasta la implementación plena del Coste Alumno/Calidad [prevista para 2017]. (BRASIL, 2014).

En un contexto similar se sitúa la aprobación, en este año 2015, de la estrategia referente a la Ley de Responsabilidad Educativa, para que se asegure el estándar de calidad de la educación básica “en cada sistema y red de enseñanza, medida por el proceso de metas de calidad medidas por institutos oficiales de evaluación educativa”. (BRASIL, 2014).

Aunque la previsión de los medios y mecanismos de financiación es el factor primordial para el desarrollo de estrategias para alcanzar metas, hay otras determinaciones innovadoras que merecerían registrarse. El aumento de la atención del 50% de los niños/as de hasta tres años en guarderías; la determinación para que todos los niños/as de hasta 8 años estén alfabetizados; la atención a tiempo completo en el 50% de las escuelas públicas de la educación básica; la activación de nuevos mecanismos destinados a promover el régimen de colaboración entre los entes federados en otras bases; y, además, la institución del Sistema Nacional de Educación con la responsabilidad de articular los sistemas de enseñanza para hacer efectivo el PNE, son ejemplos de algunas de ellas. Sin embargo, es importante también registrar puntos controvertidos que indican la presencia de referencias conservadoras en el proceso de decisión y que, por lo tanto, pueden servir de obstáculo para se haga efectivo.

Las orientaciones del sistema de evaluación privilegian la estandarización de resultados, mostrando la fuerte interferencia en el PNE y en la política educativa brasileña de los estándares de calidad establecidos para las sociedades de mercado, según parámetros globalizados. Al estimular el apoyo a escuelas con mejor rendimiento, premiándolas, la tendencia es que se penalicen las unidades que, en principio, necesitarían mayor estímulo y apoyo en recursos financieros. En ese contexto, evaluar la calidad por medio de índices, como el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb), restringe el aprendizaje a los fines, sin considerar los procesos. De la misma manera, se tiene el estímulo para que se refuercen las políticas de valorización de profesores por medio de la evaluación por rendimiento de resultados y bonificación, práctica que lleva a las escuelas la competición de acuerdo con elementos del mercado, según parámetros de la calidad total y que no han mostrado la eficacia esperada.

Entre otras situaciones, también merece destacarse la fuerte presencia de los intereses del sector privado. Es suficiente mencionar un retroceso en la educación especial, en la medida en que el plan dejó brechas para que se vuelva a la atención en instituciones especializadas con convenios, en lugar de ampliar la perspectiva de inclusión de los discapacitados en la escuela pública regular, como preconiza la política específica que estaba vigente hasta entonces.

De la misma manera, la prerrogativa que legitima la contabilización de los costes en los recursos del 10% del PIB con las alianzas entre el sector público e instituciones privadas constituye otra medida controvertida. Son casos en los que se incluyen la educación especial, la atención en guarderías concertadas al público de la educación infantil y el

desarrollo de programas como Universidad para Todos (Prouni), Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (Pronatec), el Fies, o el Ciencia sin Fronteras, entendidos como aptos a recibir financiación con recursos provenientes del 10% del PIB que deberá ser invertido en el sector hasta 2024.

Consideraciones finales

En fin, el análisis del nuevo PNE, considerándolo como resultante de un proceso que incorpora la historia, nos permite afirmar su evolución con la perspectiva de alcanzar otro nivel de calidad de la educación básica. No obstante, son muchas las fragilidades que se deben superar para que se haga efectivo.

Para implementar las estrategias y alcanzar sus metas, será necesario que la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios actúen efectivamente en régimen de colaboración y que ocurra lo antes posible la elaboración o la adecuación de los correspondientes planes de educación, de acuerdo con las directrices, metas y estrategias previstas en el PNE. Eso significa la superación de límites que sufren los estándares nacionalmente pactados y, por lo tanto, la superación de obstáculos existentes en las actuales normas de cooperación federativa para que cada ente ejerza adecuadamente sus competencias. Así pues, es imperativa la aprobación de la ley que regulará el régimen de colaboración que hoy está en trámite en el Congreso.

Para ello, es necesario asegurar, en cada sistema de enseñanza, la participación de representantes de la comunidad educativa y de la sociedad civil, pues ese proceso de articulación y de colaboración entre la Unión y los entes federados en la discusión, implementación y acompañamiento del plan es una práctica indispensable, pero que solo se enraizará si surge de las raíces que dan sustentación a la red social.

El PNE, visto desde una perspectiva histórica, lo reafirmamos, trae avances significativos gracias, entre otras cosas, a la amplia movilización de las fuerzas progresistas que participaron del proceso de su construcción. Neutralizar los intereses conservadores requiere la continuidad de esa movilización y de su ampliación para que la ley no se convierta en letra muerta.

Hay factores que pueden obstaculizar su implementación y que están fuera del espacio del campo, como los niveles de crecimiento económico. No obstante, incluso en un contexto económico adverso, la participación activa en los canales que el propio plan ha ampliado hacia la democratización de la gestión puede ser una herramienta valiosa para establecer prioridades para la política de educación.

Recibido el 10 de septiembre y aprobado el 21 de noviembre de 2014

Notas

- 1 Es interesante observar que la teoría del capital humano, que surgió en el escenario mundial en el período posterior a la guerra, constituye la principal referencia de las reformas educativas emprendidas por el régimen autoritario. En los años 1990 volvió a ser rescatada en Brasil, anclada o como componente de los planteamientos del neoliberalismo. Pero la puerta de entrada de esa teoría se ensanchó en la política educativa del régimen autoritario (AZEVEDO, 2004).
- 2 Hay que recordar que la educación también fue considerada como factor de seguridad nacional. Además de vehículo de propagación de las ideas autoritarias, en los varios niveles y modalidades de enseñanza hubo una "limpieza", con represión a alumnos, profesores y empleados que se mostraron contrarios al régimen.
- 3 En 1967 se promulgó una legislación con el objetivo de regular el sistema nacional de planificación, cuando se inició la reforma administrativa y se institucionalizó la práctica de la planificación económica del régimen autoritario. En 1969 nuevas normas determinaron que los planes tuvieran vigencia por un quinquenio. El Gobierno Médici inauguró el nuevo sistema con el I PND, y el I PSEC fue su correspondiente en la educación.
- 4 Segundo plan respecto a los elaborados después de la reinstalación de la democracia política a partir de 1984.

Referencias

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, v. 80, p. 49-72, 2002.

_____. **A Educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. En: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). 8. ed. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez Editora, 2011a.

_____. Notas sobre a Análise da Gestão da Educação e da Qualidade do Ensino no Contexto das Políticas Educativas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 27, n. 3, p. 409-432, 2011b.

BALL, Stephen. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. *Currículo sem Fronteiras*, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dic. 2006.

BARBIER, Jean-Marie. **Élaboration de projets d'action et planification**. Paris: PUF, 1991.

BRASIL. Constitución (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Ley nº 4.024, del 20 de diciembre de 1961. Establece las directrices y bases de la educación nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dic. 1961.

_____. Ministerio de Educación. **Plano setorial de educação e cultura**. 1972/1974. Brasília, DF: MEC, 1971.

_____. Ministerio de Educación. **II Plano setorial de educação e cultura**. 1975/1979. Brasília, DF: MEC, 1974.

_____. Ministerio de Educación. **III Plano setorial de educação, cultura e desporto**. 1980/1985. Brasília, DF: MEC, 1982.

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

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

_____. Ley nº 10.172, del 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. 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. 2009.

_____. Ministerio de Educación. **Documento final da Conae**. Brasília: MEC, 2010.

_____. 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. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais (1930-1935)**. 5. ed. São Paulo: Cortez e Associados, 1995.

HORTA, José Silvério B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1982.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília, DF: Ipea, 1998.

SOUZA, Maria Inez Salgado de. **Os empresários e a educação no Brasil: o IPES e a política educacional após 1964**. Petrópolis: Vozes, 1981.

VASCONCELLOS, Celso. **Planejamento: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo**. São Paulo: Libertad, 1995.

WEBER, Silke. Democratização da gestão e a qualidade social da educação – avanços que o PDE propõe. En: Conferência Estadual de Educação Básica de Pernambuco – CONEEPE, 1., 2007, Recife. **Anais...** Recife: CONEEPE, 2007.

National Education Plan and planning *The issue of quality in basic education*

ABSTRACT: This article offers reflections on the National Education Plan (PNE 2014-2024) as an instrument of interconnected educational policies, focusing on the planning and sectorial plans for education, situating them historically and identifying their ties to the environment, to consider, its features, advances and limits of the National Education Plan (PNE) in achieving quality in basic education.

Keywords: Education Planning. History of education plans. National Education Plan (PNE 2014-2024). Quality of basic education.

Plan National d'Éducation et Planification *La question de la qualité de l'éducation de base*

RÉSUMÉ: cet article réfléchit sur le PNE 2014-2024 en tant qu'outil de politiques éducatives interconnectées, en mettant l'accent sur la planification et les plans sectoriels d'éducation, les situant historiquement et marquant leurs liens avec la conjoncture, afin de traiter des caractéristiques, des progrès et des limites du PNE dans la conquête de la qualité de l'éducation de base.

Mots-clé: Planification de l'éducation. Historique des plans d'éducation. PNE 2014-2024. Qualité de l'éducation de base.