

Educación Básica y Profesional en el PNE (2014-2024)

Avances y contradicciones

DANTE HENRIQUE MOURA*

RESUMEN: El texto, basado en análisis documental y revisión bibliográfica, discute las relaciones entre la educación básica –con énfasis en la enseñanza media– y la educación profesional en el ámbito del nuevo Plan Nacional de Educación (PNE), aprobado por la Ley nº 13.005, de 2014. En este sentido, se hace una síntesis histórica de la evolución de la oferta de la enseñanza media y de la educación profesional, se delinea el marco actual de esos ámbitos educativos y se discuten metas y estrategias del PNE relacionadas con ellos. La conclusión es que las metas analizadas son legítimas y necesarias, pero que algunas estrategias señalan la transferencia de recursos públicos a la iniciativa privada y fortalecen una concepción de formación humana que se subordina a los intereses del mercado.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Educación básica. Enseñanza media. Educación profesional.

Introducción

En este texto analizamos las relaciones entre la enseñanza media (educación básica) y la educación profesional en el contexto del Plan Nacional de Educación (PNE), aprobado por la Ley nº 13.005, de 2014.

Antes de comenzar la discusión sobre lo que se proyecta para el futuro, hacemos algunas consideraciones que fundamentan todo el trabajo. El historial se centra en la manera en que la vida humana se hace viable con el paso del tiempo y es necesario comprender

* Doctor en Educación. Profesor del Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Coordinador del Programa de Posgrado Educación Profesional (PPGEP) y del Núcleo de Investigación en Educación (NUPED) del IFRN. Natal/RN - Brasil. *E-mail:* <dante.moura@ifrn.edu.br>.

los determinantes históricos, económicos y políticos que produjeron y continúan produciendo toda la situación social en la que se incluye la educación escolar brasileña.

Por eso mismo, no es posible analizar los problemas educativos aislados de esa situación total en la que se inserta. Tomar ese camino significaría adoptar lo fenoménico, la apariencia como referencia de análisis, y despreciar su esencia (MARX, 1996).

Comprendemos la institución escolar como un espacio privilegiado de formación, no el único, pues los intereses relativos a la formación humana no nacen ni terminan en el sistema educativo, según Marx (1996) y Manacorda (2007). Para ellos y otros autores marxistas la necesidad vital de producir la propia existencia por medio del trabajo es determinante para que los seres humanos dominen los conocimientos y las prácticas sociales necesarios para esa producción, o sea, que se formen, se humanicen, no obligatoriamente en instituciones específicamente destinadas a ese fin. Por eso, la escuela se presentó inicialmente como no esencial, un lujo y no una necesidad primaria, concebida para atender a los intereses de una determinada clase, la de los dirigentes.

Sin embargo, en la actual fase de desarrollo de las fuerzas productivas, fundamentada en la ciencia, en la técnica y en la tecnología bajo hegemonía del capital, la escuela es esencial para la sociabilidad humana y su carácter clasista se agudiza (MOURA, LIMA FILHO, SILVA; 2012). Eso es así porque “la necesidad de valorización del capital, a partir de la propiedad privada de los medios de producción” (KUENZER, 2010a, p. 861) demanda la división “entre el trabajo intelectual y el manual como estrategia de subordinación, considerando la valorización del capital” (Ídem).

De esa manera, la división social y técnica del trabajo es fundamental para el capitalismo, provocando que su metabolismo demande un sistema educativo clasista, que separa el trabajo intelectual del trabajo manual, el trabajo sencillo del trabajo complejo, la cultura general de la cultura técnica, en escuelas que forman seres humanos unilaterales, mutilados, principalmente los de las clases subalternas. Este movimiento no es mecánico, ocurre dialécticamente “en razón de las fuerzas que están en disputa en la sociedad que, de alguna manera, frenan parte de la ambición del capital”. (MOURA, LIMA FILHO, SILVA; 2012, p. 2).

En los últimos siglos, la sociedad se viene moviendo entre esos proyectos en disputa, el del capital y el del trabajo. Dependiendo de la correlación de fuerzas en cada momento, se avanza o se retrocede en una u otra dirección, pero el metabolismo del capital se mantiene hegemónico.

Así, la génesis del PNE y lo que este plan propone para la educación nacional (incluyendo el objeto de estudio de este artículo) están fuertemente influenciados por esas disputas.

Hecha esta breve aproximación a la totalidad en la que se inserta el problema educativo, aclaramos que el texto está dividido en tres partes, además de esta introducción.

En primer lugar, discutimos el marco de la enseñanza media (EM) y de la educación profesional (EP) vigentes en el momento de la génesis del PNE. En segundo lugar,

analizamos algunas metas y, principalmente, las estrategias del PNE directamente relacionadas con la EM y la EP técnica de nivel medio.

Finalmente, en las consideraciones (no finales), señalamos algunos aspectos que deben alimentar los debates y las luchas referentes a la materialización del PNE en el ámbito de nuestro objeto de estudio.

La enseñanza media y la educación profesional en la gestación del PNE

Discutiremos las enseñanzas medias cuyo contenido y forma no son igualitarios ni universales para los sujetos¹. No obstante, es necesario reconocer como significativo avance la importante ampliación de la oferta en las últimas décadas, impulsada por la Constitución Federal de 1988 (CF), por la actual LDB (Ley n° 9.394, de 1996) y, más recientemente, por la Enmienda Constitucional (EC) n° 59, de 2009, que trata de la educación básica (EB) obligatoria y gratuita de los 4 a los 17 años de edad.

Sobre esta Enmienda, observamos que, aunque represente un avance, este es limitado, pues vincula el derecho con la franja de edad, excluyendo de su garantía a quienes no terminen la EB hasta los 17 años de edad.

La Tabla 1 muestra la ampliación de la oferta de la EM en las últimas décadas, aunque desde 2005 la matrícula total está en reducción. El crecimiento entre 1991 y 2004 fue de 143,1%, fundamentalmente en la esfera de los estados, donde las matrículas aumentaron el 215,4%.

Tabla 1 - Evolución de la matrícula en la enseñanza media (1991, 2004 y 2013)²

Matrículas en la enseñanza media "regular" por dependencia administrativa	1991	2004	2013
Brasil	3.772.698	9.169.357	8.312.815
Federal	103.092	67.652	138.194
Estados	2.472.964	7.800.983	7.046.953
Municipios	177.268	189.331	62.629
Privada	1.019.374	1.111.391	1.065.039

Fuente: Elaboración nuestra, a partir de Inep/MEC (www.inep.gov.br).

Mientras tanto, en el mismo periodo, la matrícula en el ámbito federal se redujo sensiblemente, como resultado de la política de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), por medio de la reforma de la EP, cuyos instrumentos legales fueron el Decreto n° 2.208 y la Resolución n° 646-MEC, ambos de 1997, los cuales promovieron la separación obligatoria entre la EM y la EP y la reducción de la oferta de la EM en el ámbito federal.

En el periodo de 2004 a 2013 el ámbito de los estados se mantuvo como el principal responsable por la oferta de la EM y la alteración en el ámbito privado siguió siendo poco significativa. Hay movimientos importantes en los ámbitos municipal y federal.

En el primero, la transferencia de la responsabilidad de la EM de los municipios a los estados, prevista en la CF, se intensificó y la matrícula se redujo el 65,6%. En el ámbito federal fue al contrario: se ampliaron las matrículas el 101,3%, en razón de la política educativa del gobierno de Lula que, en 2004, revocó el Decreto nº 2.208, de 1997 y la Resolución nº 646, de 1997, permitiendo la integración entre la EM y la EP. Además, la expansión de esta red, iniciada en 2005 y todavía en curso, también viene contribuyendo al aumento de las matrículas de la EM federal.

En síntesis, la Tabla 1 no deja lugar a dudas sobre el aumento de las matrículas de la EM, aunque sigue lejos de la universalización³. No obstante, tenemos que discutir el sentido de ese proceso.

Para caracterizar la oferta de la EM, elaboramos la **Tabla 2**.

Tabla 2 - Matrícula en la enseñanza media por categoría de oferta, en 2013

Dependencia administrativa	Enseñanza Media					Enseñanza Media en la Modalidad EJA4			Enseñanza Media (total)
	"Regular"					Propedéutica	Integrada	Subtotal EJA	
	Propedéutica ⁵		Normal/ Magisterio	Integrada	Subtotal "Regular"				
	Diurna	Nocturna							
Brasil	5.525.747	2.328.460	120.218	338.390	8.312.815	1.284.761	40.117	1.324.878	9.637.693
Federal	20.191	256	-	117.747	138.194	805	12.801	13.606	151.800
Estados	4.467.561	2.287.103	108.652	183.637	7.046.953	1.147.016	21.909	1.168.925	8.215.878
Municipios	23.332	21.880	6.679	10.738	62.629	39.959	369	40.328	102.957
Privada	1.014.663	19.221	4.887	26.268	1.065.039	96.981	5.038	102.019	1.167.058

Fuente: elaboración nuestra a partir del Censo Escolar 2013 (www.inep.gov.br).

Los datos muestran una diversificación de la EM, pero no totalmente, pues la oferta con mayor número de matrículas, la EM "regular", propedéutica y diurna (alrededor de 5,5 millones) incluye diferentes estructuraciones en la organización curricular y en la forma de gestión de las escuelas.

Programas importantes en las escuelas públicas como "Más Educación" y "Enseñanza Media Innovadora" inciden directamente en la organización curricular de una parte significativa de la oferta, ocasionando diferencias en el proceso de gestión administrativa y pedagógica.

Seguramente, los alumnos participantes de esos programas cuentan con un tipo de EM diferente de las demás de la misma categoría.

Otro programa que incide en esa categoría es el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (Pronatec), que proporciona cursos técnicos a estudiantes de la EM de escuelas públicas simultáneamente con una formación técnica.

La incidencia no es directa, ya que el Pronatec no dialoga con la organización curricular de la EM, sino que modifica la jornada escolar del estudiante al que en un turno se le imparten las disciplinas de formación general y en el otro la EP, con lo cual él se tiene que trasladar de una escuela a la otra.

Todavía en la misma categoría hay otro conjunto de escuelas, estudiantes, profesores y gestores sometidos a un modelo diferente de EM. Hay escuelas cuya gestión administrativa y pedagógica recibe la influencia de la iniciativa privada por medio de institutos como Unibanco, Ayrton Senna, Oi y fundaciones como Itaú, Pão de Açúcar, Odebrecht, entre otros, la mayoría con fuertes vínculos con el conglomerado empresarial que constituye el programa *Todos pela Educação*. Es la gestión compartida, que representa en la práctica el avance de la tendencia empresarial de la gestión de la EB (KRAWCZYK, 2014; SILVA, J., 2013).

También existe la oferta directamente privada con el objetivo central de preparar a los estudiantes para el acceso a la enseñanza superior, reduciendo el sentido de la formación humana a la continuación de los estudios (unilateralidad). En ese caso, el perfil social/económico del público es muy diferente de los que frecuentan las demás EM.

Hasta aquí discutimos la fragmentación de lo que en la Tabla 2 aparece de manera homogénea bajo la denominación de EM “regular”, propedéutica y diurna.

En dicha Tabla está también la EM “regular”, propedéutica y nocturna, con un número igualmente significativo de más de 2,3 millones de matrículas, concentradas prácticamente en las redes de los estados. Es un grupo de franja de edad más alta. La mayoría son trabajadores (empleados o no). Sus características son similares a las de la modalidad de educación de jóvenes y adultos (EJA), alrededor de 1,3 millones. La posición que ocupan en la jerarquía social/económica, en general, revela más dificultad en la producción de la existencia y en el acceso a la educación escolar que la de los que frecuentan las EM ya comentadas. Muchas personas de la EM nocturna y de la EJA tienen trayectorias con un gran desfase entre la edad y el año de estudio (ALMEIDA, 2008). La EM para esos estudiantes es, en general, más ligera, pues las jornadas escolares son más cortas⁶.

En la Tabla 2 también encontramos, bajo la denominación de EM “regular”, los cursos que articulan la EM con la EP, en la categoría de normal/magisterio y de enseñanza media integrada (EMI). Comprendemos que normal/magisterio, a pesar de algunas especificidades, es un tipo de EMI cuya formación profesional está dirigida a la docencia. Por lo tanto, no la discutiremos, nos concentraremos en la EMI.

Las matrículas en la EMI son muy pocas, aun considerando la suma de la “regular” con la EJA que, juntas, proporcionaron en 2013, 378.507 matrículas o el 3,9% del total. El dato muestra el bajo nivel de prioridad dado por el Estado brasileño a esta forma de EM.

Por otro lado, la producción académica/científica proveniente del campo social/histórico/crítico ha asumido la defensa de la EMI, basada en la concepción de una formación humana integral, como un camino posible y viable para la construcción de la base unitaria de una futura EM igualitaria para todos (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011; FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005; RAMOS, 2010; KUENZER, 2011; SHIROMA; LIMA FILHO, 2011; SILVA, M., 2013; MOURA, 2013, entre otros).

De estos autores asumimos como premisa que la EM para la formación integral o multilateral –fundamentada en una base común y teniendo como eje estructural el trabajo, la ciencia, la tecnología y la cultura, independientemente de ser o no profesionalizante– es la que debe ser reforzada en el camino de la universalización de esta etapa y, por lo tanto, es nuestra referencia de análisis en este texto.

Así, estamos de acuerdo con Frigotto, Ciavatta y Ramos (2005) en que:

Si la preparación profesional en la enseñanza media es una imposición de la realidad, admitir legalmente esta necesidad es un problema ético. No obstante, si se desea no solamente atender esa necesidad sino cambiar las condiciones en las que ella se constituye, también es una obligación ética y política asegurar que la enseñanza media se desarrolle sobre una base unitaria para todos. Por lo tanto, la enseñanza media integrada a la enseñanza técnica, sobre una base unitaria de formación general, es una condición necesaria para que se haga la “travesía” hacia una nueva realidad. (p. 43)

Dicha travesía es la edificación de las bases para la construcción de una sociedad en la que los jóvenes de los sectores de la clase trabajadora empobrecida terminen la EB a los 17 ó 18 años sin la obligación de trabajar. Se trata del derecho a la educación de calidad que hace mucho tiempo está asegurado solo para los hijos de las clases media y alta de la población, que en gran parte solo comienzan a trabajar después de terminar la enseñanza superior.

A pesar de las dificultades, la oferta de la EMI (“regular” y EJA) es creciente, especialmente en el ámbito público, según la **Tabla 3**, que muestra la evolución de las matrículas de las tres formas de articulación entre la EM y la EP.

Esta tabla muestra que comenzó a haber un cambio importante a partir de 2012. Antes, el ápice de las matrículas públicas y privadas había ocurrido en 2008. A partir de entonces y hasta 2011, esta concomitancia cayó todos los años. A partir de 2012 la tendencia se invirtió y la matrícula concomitante volvió a aumentar en los dos ámbitos, aunque mucho más en el privado, con el aumento del 113,6% entre 2011 y 2013. En el ámbito público aumentó solo el 15,5% en el mismo periodo. La matrícula de la EMI aumentó en un ritmo mucho más lento (casi nulo en la iniciativa privada y un 32,3% en el ámbito público).

Es lo que llamamos efecto Pronatec, iniciado en 2011, y definido por el gobierno federal como prioritario en el campo de la EP, pero que va más allá de ella, pues está interfiriendo en la oferta de la EM. La eficiencia del programa obra contra el avance de la

formación humana integral, teniendo incluso un sentido contrario al de otro programa reciente del gobierno federal: Brasil Profesionalizado, cuyo objetivo es reforzar la EMI (Decreto n° 6.302, de 2007).

Tabla 3 - Matrícula de los cursos integrados, concomitantes y subsecuentes a la EM de 2007 a 2013

Año	Integrada				Total	Concomitante		Subsecuente		Total EP (sin EMI)
	"Regular"		EJA			Púb.	Priv.	Púb.	Priv.	
	Púb.	Priv.	Púb.	Priv.						
2007	71.364	15.188	6.132	3.615	96.299	161.230	155.768	160.414	216.198	693.610
2008	115.406	17.113	12.000	2.939	147.458	203.667	175.493	160.141	256.158	795.459
2009	154.194	21.637	15.276	4.257	195.364	186.694	119.341	196.763	358.316	861.114
2010	193.568	22.150	34.037	4.115	253.870	104.539	112.011	297.711	410.409	924.670
2011	236.129	21.584	37.647	4.324	299.684	94.679	93.893	338.953	465.622	993.147
2012	273.431	25.114	31.912	4.081	334.538	106.277	133.949	350.042	473.387	1.063.655
2013	312.422	25.288	35.404	5.865	379.659	109.392	200.584	327.161	464.524	1.101.661

Fuente: elaboración nuestra, a partir de los censos escolares del INEP de 2007 a 2013 (www.inep.gov.br).

Estas conclusiones muestran que las diferentes concepciones y formas de organización curricular –incluyendo los tiempos y los espacios que sustentan las diferentes EM– revelan una fragmentación, lo que impide el avance en esa etapa hacia la garantía del derecho igualitario a la educación escolar, fruto de una sociedad excluyente en la que la correlación de fuerzas no permite que el derecho se haga efectivo, aunque en el ámbito legal se anuncie el derecho de todos a la educación.

Al mismo tiempo, revelan también una focalización relacionada con la fragmentación. La definición sobre quién tiene derecho de acceso a cuál tipo de EM no es aleatoria, ni fruto de una opción libre, sino que integra una política que busca acoplar cada EM a un fragmento de clase usando como criterio su posición en la jerarquía social/económica.

Este fue el contexto en el cual se engendró el actual PNE. A continuación, discutiremos su contenido, que ahora refuerza el escenario o señala rupturas en la EM y en la EP frente a la educación de calidad para todos.

Metas y estrategias para la enseñanza media y la educación profesional

Con respecto al objeto de estudio, el análisis del PNE –desde la propuesta enviada al Congreso Nacional (CN), en 2010, hasta su promulgación en 2014– permite identificar

la articulación entre parte del contenido (especialmente las estrategias), el Pronatec y las nuevas Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Profesional Técnica de Nivel Medio (DCNEPTNM)⁷, los cuales se sometieron a trámite (paralelamente al Proyecto de Ley del PNE) en el Parlamento y en el CNE.

Sobre el asunto, Ramos (2012), al analizar la 6ª versión de la propuesta del CNE de DCNEPTNM⁸, sintetiza:

Leí, rápidamente, el proyecto de Resolución, [...]. ¡Cómo los textos me suenan familiares desde la otra década! Pasados casi quince años de la reforma de FHC, esta propuesta de DCNEPTNM la consolida de manera más perfecta. Conseguimos asegurar la forma integrada, pero solo en la “forma”, que cada vez se “deforma” más. Fijense, por ejemplo, en que la “articulada integrada” en “instituciones de enseñanza diferentes” es un primor que obedece al convenio del gobierno de São Paulo con el Sistema “S” y con el IF, que se deberá reproducir por todo el país, especialmente con el apoyo financiero del Pronatec. Es una distorsión brutal de nuestras proposiciones, ahora legalizada y “legitimada” por una inversión de las ideas. (Ramos, 2012).

La deformación de la EMI por la vía de la concomitancia señalada por la autora permaneció en el texto final de las DCNEPTNM:

Art. 7º La Educación Profesional Técnica de Nivel Medio se desarrolla en las formas *articulada* y *subsecuente* a la Enseñanza Media:

I - La *articulada*, a su vez, se desarrolla en las siguientes formas:

a) *integrada*, [...];

b) *concomitante*, ofrecida a quienes ingresan en la Enseñanza Media o ya la están estudiando, realizándose matrículas diferentes para cada curso, aprovechando oportunidades educativas disponibles, ya sea en unidades de enseñanza de la misma institución o en diferentes instituciones de enseñanza;

c) **concomitante en la forma**, ya que se desarrolla simultáneamente en diferentes instituciones educativas, **pero *integrada en el contenido***, mediante la acción de un convenio o acuerdo de intercomplementariedad, **para la ejecución de un proyecto pedagógico unificado**; (el subrayado es nuestro)

[...]

Como vemos, las DCNEPTNM oscurecen la diferencia entre integración y concomitancia, debilitando el avance de la EMI y fortaleciendo la noción pragmática de la formación guiada por la lógica del mercado que se sostiene en la competencia para obtener empleo.

A propósito de ello, realizamos una búsqueda de la incidencia de los términos “integral” y “competencias” en el texto de esas directrices. Encontramos ocho veces “competencia/s” y una vez “integral”.

Lo que Ramos (2012), Moura (2013), Lima (2011), Kuenzer (2010b), entre otros, anunciaron desde el inicio del trámite del PL que resultó en el Pronatec se confirma. La

articulación entre el Pronatec y las DCNEPTNM fortalece la simultaneidad, principalmente en el ámbito privado, por medio de las alianzas entre lo público y lo privado (PPP)⁹, teniendo como interlocutores preferidos al Sistema S. Es lo que hemos llamado anteriormente efecto Pronatec.

Parte de las proposiciones del PNE también convergen con el Pronatec y las DCNEPTNM (MOURA, 2013). Para analizar esta superposición, elegimos las metas 8, 10 y 11 del PNE y las estrategias que tratan directamente de la EM y de la EP.

La Meta 8 propone abordar el aumento de la escolaridad a un mínimo de 12 años de estudio para la población de 18 a 24 años de edad “del campo, de la región de menor escolaridad en el país y del 25% más pobre, así como igualar la escolaridad media entre negros y no negros, para reducir la desigualdad educativa” (BRASIL, 2014)

Para alcanzar la meta –necesaria y legítima– una de las estrategias es (BRASIL, 2014):

8.4) expandir la oferta gratuita de educación profesional técnica **por parte de las entidades privadas** de servicio social y de formación profesional vinculadas con el sistema sindical, **de manera concomitante** a la enseñanza ofrecida en la red escolar pública, para los segmentos de la población considerados; *(el subrayado es nuestro)*

A pesar de la importancia de la meta, que intenta interrumpir la situación de la sección anterior, la estrategia obra en sentido contrario, pues se alimenta de una racionalidad emanada de las DCNEPTNM y del Pronatec al privilegiar la concomitancia en detrimento de la integración, proponiendo la ejecución por medio de PPP, o sea, la transferencia de recursos públicos a la iniciativa privada, especialmente al Sistema S, controlado por el gran capital en los diferentes sectores de la economía.

De esta manera, el Estado brasileño financia el interés privado y le concede el derecho de decidir sobre la concepción de la formación proporcionada a la clase trabajadora, según el Art. 6º de la Ley 12.513, de 2011 (Pronatec):

Art. 6º Para cumplir los objetivos del Pronatec, **la Unión está autorizada a transferir recursos económicos** a las instituciones de educación profesional y tecnológica de las redes públicas de los estados y municipios o **de los servicios nacionales de aprendizaje** correspondientes a los valores de las becas de formación de las que trata el apartado IV del Art. 4º de esta Ley.

[...] (BRASIL, 2011, *el subrayado es nuestro*)

Situaciones como esta estuvieron en la raíz de las disputas sobre el 10% del PIB destinado a la educación durante el trámite del PL del PNE, principalmente sobre a qué público se destinarían los recursos: si a la educación pública, según la visión de la educación como derecho igualitario bajo la responsabilidad del Estado, o también a la iniciativa privada, para los que defienden el libre mercado educativo (y que, contradictoriamente, disputan el acceso a fondos públicos para asegurar el lucro de los negocios).

En esa disputa ganó el proyecto del capital y se mitigó la lucha histórica por la ampliación de la financiación de la educación pública, pues la Ley del PNE permite el uso, por parte de la iniciativa privada, del 10% del PIB en el Prouni (§ 4º del Art. 5º) y en el Pronatec, según la Ley de su creación:

Art. 4º El Pronatec será desarrollado por medio de las siguientes acciones, sin perjuicio de otras:

[...]

III - incentivo a la ampliación de plazas y a la expansión de la red física de atención de los servicios nacionales de aprendizaje;

[...] (*el subrayado es nuestro*).

La Meta 10 propone que se ofrezca por lo menos “un veinticinco por ciento de las matrículas de EJA en la forma integrada a la EP en los años finales de la enseñanza fundamental y en la enseñanza media” (BRASIL, 2014).

No obstante, entre las estrategias para alcanzarla encontramos (BRASIL, 2014):

10.8) fomentar la oferta pública de formación inicial y continua para trabajadores y trabajadoras articulada con la educación de jóvenes y adultos, **en régimen de colaboración y con el apoyo de entidades privadas de formación profesional vinculadas con el sistema sindical** y de entidades sin ánimo de lucro de atención a las personas con discapacidades, con actuación exclusiva en la modalidad; (el subrayado es del autor)

La meta es una vez más incuestionable, causando en principio cierta tensión con el Pronatec al privilegiar la EMI descuidada por el programa. No obstante, al elegir nuevamente la PPP como forma de ejecución, todo se aclara, principalmente si tenemos en cuenta el análisis anterior sobre las DCNEPTNM, en el que se pone de manifiesto la tentativa de igualar la integración con la concomitancia. Se diluye, entonces, la posible tensión entre esta meta y el contenido del Pronatec.

La Meta 11 es: “Duplicar las matrículas de la educación profesional técnica de nivel medio, asegurando la calidad de la oferta” (BRASIL, 2014). Se trata de otra meta importante, aunque no prioriza la oferta pública ni considera prioritaria la EMI, abriendo camino para la concomitancia y para las PPP de base del Pronatec y de las DCNEPTNM.

Pero es en las estrategias donde están los mayores obstáculos contra el avance hacia una educación igualitaria y de calidad con referencia social para todos:

11.6) ampliar la oferta de matrículas gratuitas de educación profesional técnica de nivel medio **por parte de las entidades privadas de formación profesional vinculadas con el sistema sindical y entidades sin ánimo de lucro** de atención a las personas con discapacidades, con actuación exclusiva en la modalidad; (BRASIL, 2014, *el subrayado es nuestro*).

Este contenido camina en la misma dirección de la estrategia 10.8, que ya hemos analizado, por lo que reiteramos lo que ya se ha afirmado. Por otro lado, la estrategia 11.7 propone la ampliación de la financiación pública de los negocios educativos y la vinculación orgánica entre el PNE, el Pronatec y las DCNEPTNM:

11.7) **expandir la oferta de financiación estudiantil a la educación profesional técnica de nivel medio ofrecida en instituciones privadas de educación superior;** (BRASIL, 2014, *el subrayado es nuestro*).

Esta estrategia tiene relación directa con el cambio que la Ley del Pronatec realizó en el Fies mediante los artículos 10 a 12. El fondo dejó de llamarse Fondo de Financiación al Estudiante de la Enseñanza Superior y pasó a llamarse Fondo de Financiación Estudiantil, estableciendo que estudiantes de cursos técnicos en organizaciones de enseñanza superior privadas pueden ser beneficiarios del Fies.

Eso expresa dos objetivos. Uno de ellos es dinamizar el mercado de la EP, estimulando la creación o la adecuación de empresas para competir o intensificar la competición en ese sector del mercado educativo. El segundo es posibilitar la existencia de empresas educativas con un modelo similar al de los institutos federales, que actúan al mismo tiempo en la EB y en la superior. Así, el Estado estimula y financia empresas privadas para competir con la oferta pública de EP.

Ya hemos discutido las PPP en el ámbito del PNE con respecto a la EM y a la EP. No obstante, la estrategia privatizadora está en la matriz conceptual del PNE, de la educación infantil al posgrado.

Mientras el PL del PNE se encontraba a trámite, también se debatieron y fueron aprobadas en el CNE y homologadas por el ministro de la educación las nuevas Directrices Curriculares Nacionales para la Enseñanza Media (DCNEM)¹⁰, que asumen la concepción de formación humana integral.

Es necesario destacar que las DCNEM también inciden sobre la EP, pues la EMI y la oferta concomitante son formas de articulación entre la EP y la EM. Se establece ahí un conflicto y un espacio de disputa, pues para el mismo tipo de curso hay directrices contradictorias.

El Artículo 5º de las DCNEM muestra su concepción de formación (BRASIL, 2012):

Art. 5º La enseñanza media en todas sus formas de oferta y organización, se basa en:

I – **Formación integral del estudiante** (*el subrayado es nuestro*).

II – Trabajo e investigación como principios educativos y pedagógicos, respectivamente.

[...]

V – Inseparabilidad entre educación y práctica social, considerando la historia de los conocimientos y de los sujetos del proceso educativo, así como entre teoría y práctica en el proceso de enseñanza/aprendizaje.

VI – Integración de conocimientos generales y, cuando sea el caso, técnicos/profesionales realizada en la perspectiva de la interdisciplinariedad y de la contextualización (*el subrayado es nuestro*).

VII – Reconocimiento y aceptación de la diversidad y de la realidad concreta de los sujetos del proceso educativo, de las formas de producción, de los procesos de trabajo y de las culturas que les subyacen.

VIII – Integración entre educación y las dimensiones del trabajo, de la ciencia, de la tecnología y de la cultura como base de la propuesta y del desarrollo curricular (*el subrayado es nuestro*).

§ 1º El **trabajo** es considerado en su perspectiva ontológica de transformación de la naturaleza, como realización inherente del ser humano y como mediación en el proceso de producción de su existencia (*subrayado en el original*).

§ 2º La **ciencia** es considerada como el conjunto de conocimientos sistematizados, producidos socialmente a lo largo de la historia, en la búsqueda de la comprensión y transformación de la naturaleza y de la sociedad (*subrayado en el original*).

§ 3º La **tecnología** es considerada como la transformación de la ciencia en fuerza productiva o mediación del conocimiento científico y la producción, caracterizada, desde su origen, por las relaciones sociales que condujeron a producirla (*subrayado en el original*).

§ 4º La **cultura** es considerada como el proceso de producción de expresiones materiales, símbolos, representaciones y significados que corresponden a valores éticos, políticos y estéticos que orientan las normas de conducta de una sociedad (*subrayado en el original*).

Destacamos que el apartado VI hace referencia explícita a la relación entre la EM y la EP, por medio de la EMI. Además, el artículo transcrito sintetiza la discusión sobre la formación integral desarrollada en las últimas décadas, principalmente a partir de los años 2000 (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005; RAMOS, 2010; KUENZER, 2011; SHIROMA; LIMA FILHO, 2011; SILVA, M., 2013, entre otros).

Este movimiento contradictorio es comprensible y coherente con el Estado capitalista que, en la visión de Poulantzas (2000) y de Souza (2009), es una condensación material de las luchas de clase y, por lo tanto, de una correlación de fuerzas antagónicas.

Consideraciones a la continuidad del debate

Las DCNEM aprobadas hacen explícitas las disputas por diferentes proyectos societarios en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas educativas (MOURA,

2014). De esta manera, aprobarlas no implica obligatoriamente su materialización frente a las disputas incesantes dentro del propio gobierno.

Así, cabe traer a discusión otro importante debate en curso en el ámbito de la EM y, en consecuencia, en las disputas sobre la concepción de la formación humana.

En marzo de 2012, justo después de la entrada en vigor de las DCNEM, se creó en la Cámara Federal una COMISIÓN ESPECIAL DESTINADA A PROMOVER ESTUDIOS Y PROPOSICIONES PARA LA REFORMULACIÓN DE LA ENSEÑANZA MEDIA (CEENSI).

La CEENSI trabajó durante los años 2012 y 2013 y realizó varias audiencias públicas. En una de ellas, en noviembre de 2012, representamos a la ANPed y cuestionamos la creación de una comisión para discutir la reforma de la EM en el momento en que nuevas DCNEM entraban en vigor. Preguntamos reiteradamente por qué no se orientaban las actividades de esta Comisión a crear las condiciones necesarias a la materialización de las DCNEM. El informe final de la CEENSI que derivó en el PL n° 6.840, de 2013, de iniciativa del Legislativo, responde a esta pregunta. El caso es que, a los que se movilizaron para crear la Comisión y condujeron sus trabajos, no les interesaba materializar el contenido de las actuales DCNEM. Ese PL define la eliminación de la EMI y el fin de la enseñanza nocturna para menores de 18 años en un plazo máximo de tres años, lo que significa excluir al estudiante trabajador del sistema de enseñanza, además de reforzar la fragmentación de la EM, al proponer que, en el último año de estudio, los estudiantes sean separados según las áreas de ciencias humanas, ciencias naturales y formación profesional. Estas y otras medidas previstas en el PL son radicalmente contrarias a lo previsto en las DCNEM y afrontan la perspectiva de la formación humana integral e igualitaria.

A pesar de esos obstáculos, el movimiento que derivó en las DCNEM es un avance importante, aunque insuficiente para concretarlas, pues fuerzas contrarias con amplia hegemonía en el escenario político nacional logran que programas opuestos se alimenten de un generoso volumen de recursos del Tesoro Nacional, como en el Pronatec.

Aun frente a la situación de hegemonía de los intereses del capital, es importante comprender, como enseña Florestan Fernandes (1977, p. 5), que la “historia nunca se cierra por sí misma y nunca se cierra para siempre. Son los hombres, en grupos y confrontándose como clases en conflicto, que ‘cierran’ o ‘abren’ los circuitos de la historia”.

Además de comprender ese movimiento de construcción histórica de las sociedades, es fundamental actuar contra la hegemonía entre las contradicciones que se agudizan en la medida en que avanzan las fuerzas a favor del capital.

Recibido el 3 de julio y aprobado el 24 de octubre de 2014

Notas

- 1 Al referirse a los sujetos de la EM, las discusiones desarrolladas en este artículo no restringen el concepto de juventud al criterio etario ni a un determinado grupo homogéneo, puesto que el concepto asume especificidades en contextos históricos, sociales, económicos y culturales diferentes. Por eso, no se puede hablar de sujetos de la EM genéricamente, sin considerar las varias juventudes. Así, se optó por discutir las diferentes configuraciones de la educación escolar a las que tienen acceso los jóvenes pertenecientes a los sectores más empobrecidos de la clase trabajadora, abordando el tema a partir de la educación básica, con énfasis en la EM, y sus modalidades, especialmente la EP y la EJA.
- 2 No incluye la oferta de la EJA. Solo en 2005 y 2013 incluye matrículas de la EMI.
- 3 Según la PNAD, en 2009, solo el 50,9% de los jóvenes entre 15 y 17 años de edad frecuentaban la EM.
- 4 Incluye matrículas en la EJA presencial media, semipresencial media e integrada a la educación profesional en la enseñanza media.
- 5 En realidad, para la mayoría de los sujetos de la enseñanza media, especialmente los de los sectores empobrecidos de la clase trabajadora que estudian en escuelas de los estados y municipios, la oferta es solo presuntamente propedéutica, puesto que en la práctica no prepara a los estudiantes efectivamente para la fase de estudios posterior, la enseñanza superior.
- 6 En el Caso de la EM nocturna, aunque el Art. 14 de las DCNEM (Resolución CNE/CEB nº 02, 2012) establece que en este turno el horario de trabajo tiene la misma cantidad de horas que el de los diurnos, en la práctica, la realidad se impone y eso no se cumple, pues gran parte de los estudiantes trabajadores no consiguen salir del trabajo y llegar a la escuela en el horario en el que comienzan las clases, ni consiguen quedarse hasta el final a causa de las limitaciones de horario de los transportes público o aun del cansancio resultante de un día de trabajo. Además, la propia escuela tiene más dificultad para funcionar por la noche que durante el día.
- 7 Aprobadas por la Resolución CNE/CEB nº 06, de 2012. Disponible en <<http://www.planalto.gov.br>>
- 8 Durante la tramitación de esas directrices el relator emitió siete versiones del documento.
- 9 Los diferentes ámbitos de gobierno, orientados por la ideología neoliberal, asumen como premisa que el Estado no puede asegurar los derechos sociales a toda la población y que, por lo tanto, es necesario recurrir a las alianzas con la iniciativa privada para complementar su acción. No obstante, hay que resaltar que la atención resultante no es universal ni igualitaria. Además, en el caso brasileño, esta alianza, en la práctica, significa transferencia de recursos públicos directa o indirectamente a la iniciativa privada. En el ámbito educativo, el Prouni y el Pronatec son excelentes ejemplos de ese tipo de PPP.
- 10 Aprobadas por la Resolución CNE/CEB nº 02, de 2012. Disponible en <<http://www.planalto.gov.br>>

Referencias

ALMEIDA, M. [et al.]. Ensino médio noturno no Rio Grande do Norte: democratização e diversidade. Brasília: **Ministério da Educação**, Secretaria de Educação Básica, 2006. 89 p.

BRASIL. **Ley nº 13.005**, del 25 de junio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) y estipula otras medidas. Brasília, 2014. Disponible en: <www.planalto.gov.br>. Acceso: 30 de julio de 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.513**, del 26 de octubre de 2011. Instituye el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (Pronatec). Brasília, 2011. Disponible en: <www.planalto.gov.br>. Acceso: 15 de agosto de 2012.

FERNANDES, F. **Os circuitos da história**. São Paulo: Hucitec, 1977.

- FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M; RAMOS, M. **Ensino Médio Integrado: Concepção e contradição**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 176 p.
- FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Educação & Sociedade (Impreso)**, v. 32, p. 619-638, 2011.
- KRAWCZYK, N. Ensino médio: empresários dão as cartas na escola pública. **Educação & Sociedade (Impreso)**, Campinas, v. 35, n. 126, mar. 2014
- KUENZER, A. A formação de professores para o Ensino Médio. **Educação & Sociedade (Impreso)**, v. 32, p. 667-688, 2011.
- _____. O ensino médio no plano nacional de educação 2011-2020: superando a década perdida? En: **Educação & Sociedade (Impreso)**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul.-sep. 2010b.
- _____. Contribuições iniciais para discussão da proposta das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Campos: mimeo, 2010b.
- LIMA, M. Perspectivas e riscos da educação profissional do governo Dilma: educação profissional local e antecipação ao Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec). En: **Anais da 34ª Reunião nacional da ANPED**: Natal, 2011.
- MANACORDA, M. **Marx e a pedagogia moderna**. Campinas: Alínea, 2007.
- MARX, K. **O Capital**. Crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996.
- MOURA, D. **Juventudes, trabalho e educação**: a formação humana e os conflitos dos interesses do capital e da classe trabalhadora. Natal: 2014, mimeo.
- MOURA, D. Ensino médio integrado: subsunção aos interesses do capital ou travessia para a formação humana integral? **Educação e Pesquisa** - Revista da Faculdade de Educação da USP, v. 39, p. 705-720, 2013.
- MOURA, D; LIMA FILHO, D; SILVA, R. Politecnia e formação integrada: confrontos conceituais, projetos políticos e contradições históricas da educação brasileira. En: **Anais**: 35ª Reunião anual da ANPED: Porto de Galinhas, 2012 (mimeo).
- POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.
- RAMOS, M. **Parecer e Resolução sobre Educação Profissional Técnica de Nível Médio para contribuições de Conselheiros e Conselheiras**. [mensagem personal]. Mensaje recibido por <dante.moura@ifrn.edu.br> el 24 feb. 2012.
- RAMOS, M. Implicações Políticas e Pedagógicas da EJA integrada à Educação Profissional. **Educação e Realidade**, v. 35, p. 65-85, 2010.
- SHIROMA, E.; LIMA FILHO, D. Trabalho docente na Educação Profissional e Tecnológica e no PROEJA. **Educação & Sociedade (Impreso)**, v. 32, p. 725-743, 2011.
- SILVA, J. Reformas pró-capital na educação escolar: a reestruturação do ensino médio pelo programa de educação integral de Pernambuco (**Disertación de Maestría**). Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em educação. Recife, 2013, 130 f.
- SILVA, M. (Org.). **Ensino Médio Integrado: Travessias**. 1. ed. Campinas SP: Mercado de Letras, 2013. v. 1000. 200 p.
- SOUZA, L. **Políticas públicas**: introdução às atividades e análise. Natal: EDUFRRN, 2009.

Basic and professional education in the PNE (2014-2024) *Advances and Contradictions*

ABSTRACT: The text, based on a document analysis and literature review, discusses the relationship between basic education - with an emphasis on high school education - and vocational education under the new National Education Plan (PNE), approved by Law No. 13,005, of 2014. In this sense, it is an historical overview of the development of the supply of high school and professional education, outlining the current situation of these educational spheres, and discussing goals and National Education Plan (PNE) strategies related to them. We conclude that the goals analyzed are legitimate and necessary, but some of the strategies indicate a need for the transfer of public resources to the private sector and strengthen a conception of human formation that is subordinated to market interests.

Keywords: National Education Plan. Basic Education. High school Education. Professional Education.

Education basique et professionnelle dans le PNE (2014-2024) *Progrés et contradictions*

RÉSUMÉ: Ce texte, basé sur une analyse de documents et une révision de la littérature, traite des relations entre l'éducation de base – avec un accent mis sur l'éducation secondaire, - et l'éducation professionnelle dans le cadre du nouveau Plan National d'Éducation (PNE), promulgué par la Loi n° 13.005, de 2014. En ce sens, il s'agit d'une synthèse historique de l'évolution de l'offre de l'enseignement secondaire et de l'éducation professionnelle, qui délimite le cadre actuel de ces sphères éducationnelles et où se discutent les objectifs et les stratégies du PNE à leurs égards. Nous concluons ici que les objectifs analysés sont légitimes et nécessaires mais que certaines stratégies préconisent le transfert de ressources publiques pour le secteur privé et renforcent une conception de la formation de l'homme subordonnée aux intérêts du marché.

Mots-clés: Plan National d'Éducation. Éducation basique. Enseignement secondaire. Éducation professionnelle.