

# Plan Nacional de Educación

## *Los desafíos para la enseñanza media*

ELIANE CLEIDE DA SILVA CZERNISZ\*

**RESUMEN:** El presente artículo analiza las tendencias del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 para enseñanza media. Intenta discutir los caminos que aún deben construirse para la consolidación de una enseñanza pública gratuita y de calidad como política de Estado y evalúa el enorme desafío de su universalización.

*Palabras clave:* Políticas educativas. Plan Nacional de Educación. Enseñanza media.

### Introducción

El Plan Nacional de Educación (2001-2010) mostró lo que se renueva en este momento, en el plan actual (2011-2020): un trayecto controvertido, donde permanece la disputa por un proyecto societario y de educación que eleve a toda la población brasileña a otro nivel, tanto de conocimiento como de participación democrática en la riqueza social. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011, p. 630).

**E**l párrafo que inicia este estudio se centra en el PNE 2001-2010 como base para la discusión de lo que aún es necesario en el Plan Nacional de Educación para el período 2014-2024, sancionado tras una amplia discusión acerca de sus propuestas y metas<sup>1</sup>. Se trata de un instrumento normativo importante para los próximos diez años, pues planifica las acciones educativas brasileñas y cumple las indicaciones de la sociedad que participó intensamente en el proceso de su discusión. El PNE, organizado en torno a 20 metas, recupera preceptos constitucionales, reafirmando y ampliando al presentar como premisas: la universalización de la educación

---

\* Doctora en Educación. Profesora adjunta de la Universidade Estadual de Londrina (UEL/PR), que actúa en el grado del Departamento de Educación (EDU) y como profesora y coordinadora adjunta del Programa de Posgrado en Educación (PPGE). Londrina/PR – Brasil. *E-mail:* <eczernisz@uel.br>.

básica pública; la garantía de calidad y la gratuidad de la educación en establecimientos públicos; la gestión democrática y el respeto a la diversidad; la valorización de los profesionales de la educación y la financiación pública, así como también la expansión de la oferta de la educación superior.

Al señalar dichas premisas, se constata que se está reafirmando y reivindicando el respeto por el cumplimiento de un tema clave para el ejercicio de la ciudadanía: el derecho a la educación, un derecho que resulta de luchas históricas y que, en la actualidad, indica que los pasos dados hacia una educación pública, gratuita y de calidad se concretan a través del desarrollo del PNE. Este es un desafío para la realidad brasileña, cuyo pueblo, disperso en un país de dimensiones continentales, heredero de desigualdades sociales que se acentúan en varias regiones de la federación, a pesar de algunas conquistas, aún carece de acceso a la educación básica pública y de calidad.

La incesante búsqueda por una educación de calidad para todos requiere reconocer los impedimentos a este derecho en la realidad brasileña, así como también las medidas fundamentales para que el mismo esté asegurado. Con ese objetivo, se elaboró el Manifiesto: *A Educação tem que ser compromisso prioritário*<sup>2</sup> (2014), que se entregó a los candidatos en disputa en las elecciones generales a la Presidencia de la República. La principal reivindicación es que el PNE (Ley 13.005, de 2014) se cumpla, para lo cual se hace necesario asegurar la inversión del 10% del PIB brasileño en educación pública, hecho indispensable cuando existe una fuerza constitucional para universalizar la educación a la población de 4 a 17 años, según lo establecido en la EC n° 59, de 2009. Se trata de una determinación legal y de una conquista que refuerzan el sentido de la educación básica y, al mismo tiempo, llaman la atención sobre la efectividad de la oferta de la educación pública, desde la educación infantil hasta la enseñanza media.

Respecto a esta última, se observa, históricamente, un estancamiento en su concreción, tanto por la forma de la oferta como por las reales condiciones del alumnado, aspectos que han sido analizados por Brandão (2011), Kuenzer (2010), Frigotto y Ciavatta (2011) en relación con los límites del PNE 2001-2011. Por ello, es necesario e importante discutir los desafíos del PNE 2014-2024 para la educación media, objetivo del presente texto, que se desarrolla a partir de la discusión bibliográfica y del análisis de la legislación, y donde se cuestionan los desafíos que implica la enseñanza media en el PNE vigente. Con el objetivo de responder a lo propuesto, se presenta un análisis del contexto de propuesta del PNE 2014-2024 y los desafíos para la enseñanza media en el camino hacia la consolidación de una educación pública, gratuita y de calidad como política de Estado.

## Contexto de propuesta del Plan Nacional de Educación

El análisis del PNE 2014-2024 exige una contextualización, aunque sea breve. Para ello, en el presente texto subrayamos los hechos que tuvieron lugar a partir de la década de 1990, período que comprende amplias modificaciones educativas y, al mismo tiempo, explicita un escenario marcado por desigualdades sociales y económicas que vienen promulgando la defensa de la educación para todos como forma de superación de la pobreza. Coincide con este período también un nuevo desplazamiento macroeconómico de la sociedad, que puede describirse a partir de la competitividad, de las relaciones sociales desiguales y, consecuentemente, de la exclusión social. Estos aspectos se constatan en el estudio de Previtali et al. (2012), quienes discuten que las transformaciones capitalistas traen como reflejo el retroceso de conquistas sociales, un dato que refuerza el análisis de Frigotto y Ciavatta (2011, p. 624) sobre la disputa entre diferentes proyectos societarios mediados por la mundialización del capital, por el desarme del Estado, por el nuevo énfasis dado al desarrollo del capital humano y, principalmente, por las “[...] nociones de sociedad del conocimiento, calidad total, pedagogía de las competencias, empleabilidad, espíritu emprendedor”.

Esos datos permiten comprender la defensa de la educación de calidad y de una sociedad más justa, aspecto también analizado por Oliveira (2011, p. 334), al afirmar que “[...] el vínculo entre educación y desigualdad social es innegable y tiene consecuencias importantes para pensar estrategias políticas destinadas a enfrentar los problemas de desigualdad educativa”. Eso refuerza la necesidad de discutir un proyecto de sociedad y de educación que vislumbre la justicia social.

Los elementos que caracterizan las contradicciones sociales mencionados por dichos autores se debatieron en los Congresos Nacionales de Educación (Coned), iniciados en 1996 y continuados en cinco ediciones<sup>3</sup>, que posibilitaron una importante participación social, con el objetivo de definir los rumbos de la educación brasileña, la cual, desde el comienzo de las discusiones, se pretendía como pública, gratuita y de calidad social. Ese momento aportó reflexiones, cuyos frutos contribuyeron a los análisis acerca de la educación brasileña y reafirmaron las necesidades de su mejoría. El resultado, en 1997, en el II Coned, fue la elaboración del Plan Nacional de Educación –propuesta de la Sociedad Brasileña, como mencionó Bolmann (2010, p. 661)–, “[...] constituyéndose en la síntesis del esfuerzo colectivo resultante de los debates realizados en las diferentes instancias organizativas, en los diversos eventos programados en todo el país [...]”.

Se observa que la organización de los Coned, según Bolmann, partió del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, que vislumbraba que la sociedad participara de manera amplia en las discusiones y decisiones sobre la política educativa brasileña. Se realizaron cinco ediciones, y en la cuarta, en São Paulo, el Plan Nacional de Educación (Ley nº 10.172, de 2001) ya había sido aprobado por el gobierno de Fernando Henrique

Cardoso, lo que minimizó la propuesta construida por la sociedad brasileña. Oliveira et al. (2011, p. 486) comentan los proyectos educativos diferentes en las dos propuestas presentadas para el PNE aprobado en 2001, y señalan que: “[...] El PNE aprobado, con incidencia de nuevos vetos presidenciales, que en su mayor parte conciernen a la financiación, no se hizo efectivo como política de Estado y se relegó a un plano secundario como política de gobierno”.

De acuerdo con la evaluación de Dourado (2010, 685-686), en ese proceso hubo una movilización para la revocación del PNE por parte de las entidades educativas:

[...] por entender que este dispositivo legal no traducía el esfuerzo político realizado por la sociedad civil, en particular por el Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, y que no se configuraba como política de Estado, sino que resultaba de maniobras gubernamentales en su proceso de tramitación.

Oliveira (2011, p. 326) afirma que las reformas en la gestión de Fernando Henrique Cardoso fueron “[...] a contramano de muchos derechos y garantías conquistadas en la misma Constitución Federal de 1988”. Para la autora, las reformas realizadas en ese período “[...] apuntaban hacia más flexibilidad en la gestión, más autonomía para las escuelas y más atribución de responsabilidad a los docentes” (OLIVEIRA, 2011, p. 337). Estos aspectos son características de las nociones vinculadas a la sociabilidad capitalista y se manifestaron y fortalecieron en el escenario brasileño, como se desprende de las reflexiones de Frigotto y Ciavatta (2011).

Ese desplazamiento, en opinión de Oliveira (2011, p. 327), posibilitó el desarrollo de políticas enfocadas “[...] que revelaban la gran dispersión de políticas temporales que se afirmaban más como políticas de gobierno que de Estado, cuyas bases institucionales y de control social no estaban definidas”.

Se notan avances en el campo educativo en el período de discusión y elaboración de la propuesta del nuevo Plan Nacional de Educación para el decenio 2014-2024. Específicamente, tuvo lugar una amplia organización de la sociedad brasileña en el año 2009. Se realizaron conferencias municipales, intermunicipales, a nivel de los estados y del Distrito Federal, como se describe en el Documento Referencia (2013, p. 09), que dio origen a la I Conferencia Nacional de Educación realizada en el año 2010, con el tema *Cómo construir un sistema nacional articulado de educación: Plan Nacional de Educación, sus directrices y estrategias de acción*. La I Conae, de acuerdo con el Documento Referencia (2013, p. 09), se originó de asociaciones “[...] entre los sistemas de enseñanza, los órganos educativos, el Congreso Nacional y la sociedad civil”. El Documento Referencia (2013, p. 09) también resalta:

El Documento Final de la Conae/2010, resultado de la construcción colectiva desencadenada por la decisión política de someter al debate social la institución del Sistema Nacional de Educación, que asegurase la articulación entre los entes federados y los sectores de la sociedad civil, presentó directrices, metas y acciones en la perspectiva de la democratización, de la universalización, de la calidad, de la inclusión, de la igualdad y de la diversidad y se constituyó como un marco histórico para la educación brasileña en la actualidad al deliberar las bases y las directrices para el nuevo Plan Nacional de Educación.

Este importante marco de la historia de la educación brasileña promovió un amplio debate sobre la educación entre diversos sectores de la sociedad. Las propuestas de la I Conae se discutieron nuevamente y se perfeccionaron en la II Conferencia Nacional de Educación, cuyo tema fue *El PNE en la Articulación del Sistema Nacional de Educación: Participación Popular, Cooperación Federativa y Régimen de Colaboración*. La II Conae, que al igual que la I estuvo coordinada por el Foro Nacional de la Educación, se realizó en el año 2014, en el gobierno de Dilma Rousseff, y objetivaba, como previsto en el Documento Referencia (2013, p. 11), profundizar en las discusiones ya realizadas en la I Conae, mediante la propuesta de la “[...] Política Nacional de Educación, señalando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuciones concurrentes, complementarias y colaborativas entre los entes federados y los sistemas de enseñanza”.

Lo que se busca con el mencionado Documento es la construcción de políticas de Estado cuyo núcleo sea la extensión del derecho a la educación de todos. Se considera esta meta importante e imprescindible, pero cabe recordar que se trata, asimismo, de un desafío tanto para asegurar el derecho a la educación como para hacer un seguimiento de la misma, con el objetivo de hacer efectiva la política de Estado. Como analizó Oliveira (2011, p. 332), el mayor desafío de la educación brasileña en el escenario político mundial es “[...] el aumento del nivel de escolarización de la población y la mejoría del desempeño de los alumnos”, cuestiones que, de acuerdo con la autora, tienen que ser consideradas con el objetivo de revertir los problemas de la desigualdad social.

Dichos análisis refuerzan las propuestas del nuevo PNE, recientemente aprobado. De acuerdo con Dourado (2011), la Constitución Federal de 1988 es un importante instrumento para conducir la educación brasileña, pues la reafirma como “derecho social” a partir del establecimiento de sus principios y porque destaca el carácter obligatorio de la educación para la población de 4 a 17 años.

El PNE para el período 2014-2024, aprobado por la Ley nº 13.005, de 2014, indica como Directrices:

Artículo 2º Son directrices del PNE:

I - la erradicación del analfabetismo;

II - la universalización de la atención escolar;

III - la superación de las desigualdades educativas, con énfasis en promover la ciudadanía y erradicar todas las formas de discriminación;

IV - la mejoría de la calidad de la educación;

V - formación para el trabajo y para la ciudadanía, con énfasis en los valores morales y éticos en los que se fundamenta la sociedad;

VI - promoción del principio de gestión democrática de la educación pública;

VII - promoción humanística, científica, cultural y tecnológica del País;

VIII - establecimiento de una meta de aplicación de recursos públicos en educación como proporción del Producto Interno Bruto – PIB, que asegure la atención a las necesidades de expansión, con un estándar de calidad y equidad;

IX - valorización de los y las profesionales de la educación;

X - promoción de los principios del respeto por los derechos humanos, la diversidad y la sostenibilidad socioambiental. (BRASIL, 2014, p. 1)

Al analizar este fragmento, se nota que las directrices son amplias y que se relacionan con la educación como un todo. Explicitan lo que es fundamental para que la educación brasileña se realice y, al mismo tiempo, anuncian los desafíos y la inmensa tarea que debe ser desarrollada por las escuelas, los profesores y el sistema de enseñanza. Se constata que las directrices superan las metas y llama la atención que la universalización de la atención escolar en la educación básica se vislumbra en la meta 1, que trata de la educación infantil; en la meta 2, que trata de la enseñanza fundamental de nueve años; en la meta 3, que se refiere a la enseñanza media; y en la meta 4, que refuerza la escolarización y la inclusión en la franja de edad de entre 4 y 17 años. Se concluye, por lo tanto, que la universalización de la atención escolar es un tema clave en la dirección del PNE vigente y, de acuerdo con Dourado (2011, p. 39-40), ya estaba prevista en el Proyecto de Ley nº 8.035, de 2010, la opción por

[...] políticas educativas de visión amplia que articulan la universalización de la atención escolar con la mejoría de la calidad, la formación para el trabajo y también la concepción amplia de formación, respeto por la diversidad y promoción de la sostenibilidad socioambiental, lo que reafirma el principio de gestión democrática y señala claramente como principio la valorización de los profesionales de la educación.

Hay dos temas que exigen análisis en la meta 3, la que hace referencia a la enseñanza media. El primero es la demarcación de la edad, con miras al acceso del alumno a la escuela y, consecuentemente, a la universalización. Como se constata en el texto de la meta 3, la propuesta es universalizar la atención escolar hasta el año 2016 para la población de 15 a 17 años. Este aspecto representa, para Ramos (2013), una conquista

que también impone ciertos límites. Como discutió la autora, al considerar la edad y no la franja de edad, la meta no tiene en cuenta que “[...] los estudiantes con desfase entre la edad y el año de enseñanza o que hayan abandonado la escuela en algún momento pueden llegar al límite superior de edad obligatoria sin concluir la educación básica” (RAMOS, 2013, p. 114).

Las observaciones de la autora son importantes porque consideran la trayectoria irregular de los alumnos que están fuera de la enseñanza media. Ella afirma:

En otras palabras, la determinación de la obligatoriedad de la educación por edad hace que, superado el límite, el derecho a la educación quede condicionado exclusivamente a la demanda de la población, y no al precepto del derecho universal, con lo cual se comprometen mutuamente el Estado y la sociedad. En síntesis, sin el carácter obligatorio, no existe un dispositivo de presión ni de reprimenda del Estado (RAMOS, 2013, p. 114).

El segundo tema se refiere a la permanencia del alumno en la escuela. Para que ocurra la universalización de la educación en la franja de 4 a 17 años de edad, es necesario que se asegure la calidad y también la puesta a disposición del 10% del PIB brasileño para la educación pública. La financiación se cita en el artículo 2º del PNE y es una medida fundamental, pues la educación pública ha sobrevivido con recursos insuficientes, factor que contribuyó al retroceso de su calidad. Se destaca también que la puesta a disposición de este porcentaje presupuestario en el actual momento de crisis económica y evidente inflación en el escenario brasileño, período gubernamental que coincide con la composición de un nuevo equipo ministerial, sumado a la elaboración de la planificación plurianual de la segunda gestión de Dilma Rousseff, hace que la garantía de dicho importe para la educación sea objeto de constante atención, pudiendo llegar a ser un obstáculo para el desarrollo del actual PNE, lo que sería lamentable, puesto que, de acuerdo con un fragmento del Manifiesto: “La educación tiene que ser un compromiso prioritario (2014, p. 1) y la inversión en educación pública es fundamental”:

Comprendemos que el establecimiento de la educación como un derecho de la ciudadanía solo se dará por completo por medio de una amplia inversión directa en la educación pública, capaz de proporcionar los insumos requeridos para la progresiva construcción de un nuevo paradigma educativo que tenga por objetivo asegurar al conjunto de la población brasileña el acceso pleno a una formación integral y de calidad, en todos los niveles, desde la educación infantil hasta el posgrado.

También resalta que la efectividad del PNE solo se concretará con la elaboración de los planes de educación municipales y a nivel de los estados, acción que podrá movilizar a todo el País. En el escenario nacional, el debate promovido por autores que analizaron

el PNE para el período 2001-2011, entre ellos Kuenzer (2010), Oliveira (2011), Frigotto y Ciavatta (2011) y Dourado (2010), nos alerta sobre el peligro de que el PNE para el período 2014-2024 se convierta en una mera formalidad o en tan solo una lista de acciones posibles y bienintencionadas, preocupación que remite a la necesidad de seguimiento constante del Plan. En conexión con ello, cabe retomar nuevamente lo que señaló Dourado (2011) al comentar sobre el Foro Nacional de Educación como instancia que guiaría las conferencias nacionales. El Foro se instituyó en el artículo 6º del PNE vigente, así como la realización de Conferencias Nacionales de Educación cada cuatro años. Se trata, como puede constatarse a partir del estudio de Dourado, de un tema importante, ya que permitirá consolidar el Foro como espacio de seguimiento que posibilite la aproximación de la sociedad a la discusión acerca de la educación ofrecida en el País, como política de Estado y también como partícipes en la deliberación de propuestas que contribuyan a la mejoría de la calidad, acción que concreta el principio de la gestión democrática.

De acuerdo con Kuenzer (2010), para que no incurra en una mera formalidad, el seguimiento del PNE debe hacerse con base en datos que expliciten la tramitación real de la política educativa y el desarrollo de acciones escolares, lo que posibilita el debate con la sociedad civil sobre las condiciones concretas de la educación pública brasileña. Se cree que este camino, que se recorre en la mediación política de fuerzas que corresponden a intereses diversos y divergentes en el actual contexto de la sociedad, sea oportuno para que esta revierta problemas que contribuyen a la perpetuación de las desigualdades sociales que han afectado a la educación y, principalmente, a la enseñanza media. De lo expuesto se desprende que las posibles limitaciones del PNE están en la dirección que será dada a su ejecución. Para ello, se reafirma la necesidad de que la sociedad brasileña siga de cerca el desarrollo de las acciones escolares para el decenio del Plan vigente.

## **La enseñanza media en el PNE**

Históricamente, la enseñanza media ha sido objeto de discusión por parte de educadores e investigadores, que han llamado la atención sobre su importancia en el contexto brasileño. De acuerdo con Krawczyk (2011), desde 1990 es notoria la expansión de la enseñanza media y su inserción en la educación básica refuerza su relevancia. Sin embargo, la expansión pretendida debería caracterizarse por la calidad con referencia social, un aspecto ya debatido en el ámbito de la realización de los CONED y en el momento de la elaboración del PNE 2001-2011. De acuerdo con Bolmann (2010, p. 670), en las evaluaciones del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, se constató que para la enseñanza media existe “[...] necesidad de una política de expansión de la red pública, con la necesaria ampliación del número de plazas para responder a la demanda reprimida hasta fines de esta década (entre 2001 y 2011)”.



Se entiende que dicha demanda reprimida resulta de la histórica desigualdad social, responsable de negar el derecho a la educación a la población brasileña que pertenece a la clase obrera. Como observó Krawczyk (2011, p. 755), a pesar de que en los años 1990 haya ocurrido un aumento del número de matrículas de alumnos de la enseñanza media, este hecho “[...] no puede caracterizarse aún como un proceso de universalización ni de democratización debido a los altos porcentajes de jóvenes que siguen fuera de la escuela [...]”. De acuerdo con la evaluación de Krawczyk (2011, p. 755-756), el proceso de expansión reproduce las desigualdades regionales en cuanto a aspectos como “[...] sexo, color/raza y modalidad de oferta: enseñanza media de formación general y enseñanza técnica a nivel medio”. La autora también llama la atención sobre los aspectos pedagógicos relacionados con contenido, condiciones estructurales de la escuela, formación docente y financiación.

Kuenzer (2010) comenta las conquistas y los retrocesos del período y dice que existen también aspectos que deben analizarse, pero que ya constituye un avance la integración de la enseñanza media a la educación básica, que requiere el entrelazamiento efectivo entre las etapas y modalidades que la comprenden. Se observa, a partir de la discusión de la autora, que dicha integración, posibilitada por la LDBEN n° 9.394, de 1996, y la universalización, proclamada a partir de la EC n° 59, de 2009, prenuncian la democratización de la educación y, como afirmó Kuenzer (2010, p. 854) “[...] en particular a aquellos que solo tienen en la escuela pública el espacio de acceso al conocimiento y al aprendizaje del trabajo intelectual”. Se constata en el estudio de Kuenzer (2010), al igual que en el de Krawczyk (2011), sin embargo, una reducción del número de matriculados en la enseñanza media, proceso que se acentúa, de acuerdo con Krawczyk, a partir de 2004, seguido de problemas de abandono y repetición. Para Kuenzer, será necesaria una inversión masiva para lograr una democratización que considere tanto el acceso como las condiciones de permanencia en la escuela.

Actualmente, se entiende que algunas inversiones ya se están reflejando en los datos de alumnos matriculados en la enseñanza media. Cabe señalar que, a pesar de que se constata, en la enseñanza media, la reducción de la cantidad de matriculados, como señala Krawczyk (2011), también se observa que ocurrió un visible aumento de la oferta de enseñanza media a tiempo completo, lo cual amplió el número de matriculados. En 2010, el número de matriculados en enseñanza media a tiempo completo ascendía a 106.287 alumnos. En 2011, ese número pasó a 173.505. En 2012, la enseñanza media con oferta a tiempo completo contó con 230.398 matriculados y, en 2013, se registraron 300.831 alumnos matriculados<sup>4</sup>. Esto se vio impulsado también por acciones del gobierno federal, como el Programa Enseñanza Media Innovadora (ProEMI), instituido a partir de la Resolución n° 971, de 2009, cuyo objetivo es el fortalecimiento de innovaciones curriculares en las escuelas, el desarrollo de la educación integral y la reducción de problemas como el abandono y la repetición por medio de la reorganización de los currículos, con el objetivo de hacerlos más atractivos para el alumnado de enseñanza media.

Las formas de oferta y atención de enseñanza media, según los análisis del PNE 2001-2011 hechos por Brandão (2011), deben revisarse, pues hay metas del PNE que aún no se han alcanzado y la universalización es actualmente el gran desafío de la enseñanza media. Brandão afirma que estamos lejos de la universalización, lo que indica la necesidad de aunar esfuerzos para que la enseñanza media constituya, de hecho, una etapa universalizada con calidad. De acuerdo con Brandão, la universalización de la enseñanza media requiere inversiones en infraestructura y proyectos pedagógicos que sean verdaderamente inclusivos, para lo cual se debe contemplar la diversidad brasileña y, además, constituir el PNE como política de Estado. Se nota en este análisis el refuerzo a la financiación como aspecto clave para la consecución de la atención universalizada, que destaca en las actuales directrices del PNE.

De acuerdo con Brandão (2011, p. 204), el mayor desafío “[...] es traer “de vuelta” a nuestros jóvenes a la escuela, hacer que permanezcan en ella y que finalicen con éxito la enseñanza media”. El autor describe la escuela necesaria:

Aquella a la que nos referimos es una escuela que sea capaz de transmitir los contenidos históricamente acumulados por la humanidad en sus más diversas manifestaciones, especialmente en las artes, las ciencias, las lenguas, la historia, la tecnología, en el mundo laboral y en la cultura y que, al mismo tiempo, sea capaz de comprender e interactuar con las ansias y expectativas de nuestros jóvenes, ya sea dirigida a la cualificación para el trabajo o al proseguimiento de los estudios. En fin, que sea una escuela socialmente inclusiva. (BRANDÃO, 2011, p. 204).

Podemos ver que tanto para Brandão (2010) como para Krawczyk (2011) el gran desafío es traer a los alumnos a la escuela, ya que algunos ni siquiera se matriculan, lo que los mantiene en un universo cultural no escolarizado y los distancia del ejercicio de la ciudadanía acorde con los preceptos que refuerzan el derecho a la educación. Los aspectos destacados nos remiten al estudio de Kuenzer (2010), quien comenta que la necesidad de calidad debe orientar la universalización de la enseñanza media. Para la autora, es importante que la universalización posibilite la efectiva inclusión escolar en la tríada acceso, permanencia y conclusión. Es necesario, además, observar y respetar la diversidad, la igualdad y la gestión democrática, datos que indican también una incesante tarea por cumplir en el trayecto que podrá llevarnos a la enseñanza media pública y de calidad.

Se constata la universalización como una tendencia y como desafío en la afirmación y concreción del derecho a la educación, lo que requiere el acceso a los “códigos escritos”, como afirmó Saviani (2013). El autor resalta que la educación es la puerta de acceso a todos los demás derechos, y complementa que esa es la razón por la que la sociedad urbana/industrial “[...] erigió la escuela como la forma principal y dominante de educación y abogó por la universalización de la escuela elemental como forma de convertir a todos los individuos en ciudadanos, o sea, en sujetos de derechos y deberes” (SAVIANI,

2013, p. 745). Para ello, es necesario que la educación contemplada como derecho tenga también calidad.

### **Algunas consideraciones**

El análisis desarrollado hasta el momento permite inferir que el actual PNE propicia muchas perspectivas a la educación brasileña y, entre ellas, destacan la universalización de la enseñanza media, su desarrollo con calidad, la garantía de un currículo acorde con los progresos científicos y tecnológicos y con las perspectivas de los jóvenes brasileños, la participación de la sociedad en el seguimiento del Plan y, como consecuencia, la democratización de la gestión de la educación. Se trata de perspectivas, pero también de desafíos, ya que la historia de la educación en Brasil también muestra retrocesos históricos, como la visible desigualdad social y con ella la no totalidad de los jóvenes brasileños matriculados en la enseñanza media.

El gran límite para la ejecución del PNE vigente es la puesta a disposición de recursos, conforme determina la Ley nº 13.005, de 2014, y la educación adoptada como política de Estado. Ese hecho cobra significado en el actual contexto brasileño de visible escalonamiento inflacionario y medidas contra la recesión, ya que se vive también el cambio de gobernantes y la recomposición del equipo ministerial del gobierno federal, que promueven el rediseño de las fuerzas políticas y afectan a las agendas previamente definidas. Se trata de un momento que posibilita una visión aún turbia acerca de los rumbos de Brasil y de la educación pública, razón por la cual es necesario reafirmar el derecho a la educación como política de Estado y defender un proyecto de sociedad más justa en el que la educación sea prioritaria y universal, con la calidad necesaria para el ejercicio de la ciudadanía, lo que exige garantía de financiación, de efectiva inversión pedagógica, de gestión y constante seguimiento.

De esta manera, pensar los desafíos y tendencias puestos al PNE para el período 2014-2024 implica también analizarlos en su totalidad, resaltando que su puesta en marcha requiere buenos profesores, buenas escuelas, buenos gobiernos, que hagan disponible una financiación acorde con las necesidades de implementación de esta política. Supone, además, la elaboración de planes municipales, de los estados y del Distrito Federal que posibiliten la gestión democrática y la participación de la sociedad. Todo eso fortalece el desafío de la universalización, entendida también como tendencia para la educación brasileña, aspecto fuerte en las metas 1, 2, 3 y 4 del PNE 2014-2024. Señala, además, el hecho de que la lucha por la causa de la educación continúa y retoma el desafío a la sociedad de que siga y controle lo que se propone en el PNE, así como también lo que se desarrolla a partir del mismo. En fin, reafirmando el derecho a la educación, se busca la educación pública y de calidad como política de Estado.

*Recibido el 13 de junio y aprobado el 5 de septiembre de 2014.*

## Notas

- 1 La Conferencia Nacional de Educación (Conae), base para la elaboración del Plan Nacional de Educación, tuvo lugar en 2010, entre los días “28 de marzo y 1 de abril de 2010” (OLIVEIRA et. al., 2011, p. 483). “El Proyecto de Ley (PL 8.035) fue presentado por el Gobierno Federal al congreso nacional en diciembre de 2010” (OLIVEIRA et. al., 2011, p. 484). La aprobación de la Ley nº 13.005, que regula el Plan Nacional de Educación, tuvo lugar el 25 de junio de 2014.
- 2 El Manifiesto *A Educação tem que ser compromisso prioritário*, elaborado por la Plenaria Nacional de la Educación, fue firmado por Anfope, Anped, Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, Cedec, CNTE, Contee, Contag, CTB, CUT, Forumdir, Profes-Federação, Ubes, UBN y UNE.
- 3 Según Bolmann (2010), el primer Coned se realizó en Belo Horizonte, en 1996; el segundo tuvo lugar en la misma ciudad, en 1997; el tercero ocurrió en Porto Alegre, en 1999; el cuarto en São Paulo, en 2002; y el quinto en Recife, en 2005.
- 4 Datos obtenidos del Censo Escolar presentado en la página web del Inep. Disponible en: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acceso: 01/02/2015.

## Referencias:

BRASIL. **Enmienda Constitucional nº 059, del 11 de noviembre de 2009**. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acceso: 1 de oct. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 10.172, 2001, del 9 de enero de 2001**. Aprueba el Plan Nacional de Educación y estipula otras medidas. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)

Acceso: 10 de oct. de 2013.

\_\_\_\_\_. Ley nº 13005, del 25 de junio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**. Brasília: República Federativa de Brasil. 2014. p. 2-7. Disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acceso: 2 ago. 2014.

BOLMANN, Maria da Graça. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. En: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-sep. 2010. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acceso: 20 jul. 2014.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O Ensino Médio no contexto do Plano Nacional de Educação: o que ainda precisa ser feito. **Cadernos Cedec**, Campinas, vol. 31, n. 84, p. 195-208, may.-ago. 2011. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acceso: 20 may. 2014.

BRASIL. **Conae 2014**: Conferencia Nacional de Educación: Documento Referencia. Foro Nacional de Educación. Brasília: Ministerio de Educación, Secretaría Ejecutiva Adjunta, 2013.

\_\_\_\_\_. Resolución nº 971/2009, del 9 de octubre de 2001. Brasília: DF. **Diário Oficial da União**, 2009, p. 52.

CENSO ESCOLAR. Disponible en: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acceso: 1 feb. 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões

estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-sep. 2010. Disponible en: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acceso: 20 de abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. En: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.) **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. Goiás: Autêntica; UFG. 2011. p. 17-59.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638, jul.-sep. 2011. Disponible en: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acceso: 10 jun. 2014.

KRAWCZYCK, Nora. Reflexão sobre alguns desafios do Ensino Médio no Brasil hoje. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 752-769, sep.-dic. de 2011.

KUENZER, Acácia. O Ensino Médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: Superando a década perdida? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 851-873, jul.-sep. 2010. Disponible en: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acceso: 6 may. 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et al. Documento: Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.16, n.47, p. 483-492, may.-ago. 2011.

OLIVEIRA, Dalila. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponible en: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acceso: 14 may. 2013.

Plenaria Nacional de Educación. Manifiesto: A Educação tem que ser compromisso prioritário. CONTEE, Brasília, 2014. Disponible en: <<http://contee.org.br/contee/index.php/2014/08/plenaria-nacional-aprova-manifesto-a-educacao-tem-que-ser-compromisso-prioritario/#.VAHky5V0zmI>>. Acceso: 20 ago. 2014.

PREVITALI, Fabiane Santana et al. **Trabalho, Educação e reestruturação produtiva no século XXI**. En: LUCENA, Carlos; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Org.) **Trabalho e Educação no Século XXI**. São Paulo: Xamã, 2012. p. 83-97.

RAMOS, Marise. Ensino Médio e Educação Profissional nos anos 2000: contribuições para análise da proposta de PNE 2011-2021. En: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco (Org.) **Plano Nacional de Educação (PNE):** questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília, DF: Inep, 2013. p. 103-120.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: Abordagem histórica e Situação Atual. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-sep. 2013. Disponible en: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acceso: 19 jul. 2014.

## **The National Education Plan** *Challenges for high schools*

**ABSTRACT:** This paper analyzes the trends of the National Education Plan (NAP) 2014-2024 for high schools, and tries to discuss the structures that still need to be developed to consolidate a free, public, qualitative education, as a state policy, and assesses the enormous challenges for its universalization.

*Keywords:* Educational policies. National Education Plan. Secondary school. (High School).

## **Plan National d'Education** *Les défis pour l'enseignement secondaire*

**RÉSUMÉ:** L'article analyse les tendances du Plan National d'Education (PNE) 2014-2024 pour l'enseignement secondaire, il cherche à discuter les chemins qui sont encore à construire pour la consolidation de l'enseignement public, gratuit et de qualité comme politique d'Etat et évalue l'énorme défi de son universalisation.

*Mots-clés:* Politiques éducationnelles. Plan National d'Education. Enseignement secondaire.