

# PLAN DE EDUCACIÓN DE BRASIL Y POLÍTICA DE ESTADO<sup>1</sup> (PLANO DE EDUCAÇÃO DO BRASIL E POLÍTICA DE ESTADO) (Plan of education of Brazil and state policy)

Marcelino de Oliveira Fonteles<sup>2</sup>  
marcelinofonteles.mf@gmail.com

Fecha de recepción: 24 marzo de 2015. Fecha de aceptación: 8 abril de 2015.

## Resumen

Este estudio tiene como objetivo examinar algunos rasgos en la elaboración y el contenido del nuevo Plan Nacional de Educación de Brasil, en la perspectiva de convertirse en un plan de Estado más que en un plan de gobierno, teniendo como referencia la planeación estratégica situacional; se realiza sobre la base de una investigación bibliográfica exploratoria sobre planeación y planes nacionales de educación, considerando los aspectos históricos de esa temática, además de presentar una síntesis de las veinte metas que constituyen el nuevo Plan Nacional de Educación. Este artículo no incluye las estrategias de ese Plan. Las consideraciones a las que se llega convergen en que la apreciación de ese nuevo Plan Nacional de Educación tiene muchos elementos de un Plan de Estado; sin embargo, la consolidación de esta tendencia dependerá de la alineación y la interacción de los diversos entes federativos y de la forma en que se vincule a la sociedad civil brasileña.

Palabras clave: Planeación educativa, Política de Estado, Política de gobierno.

## Abstract

This study deals with some characteristics of the elaboration and content of the new Brazilian Educational Plan and the perspective of it not only becoming a State plan but practiced federally. It takes into account the strategic situational planning. It is based on an exploratory bibliographical research on planning and national educational plans as well while considering historical aspects of the exploratory theme. Besides presenting a summary of the twenty goals that make up the new Education National Plan, this article will not include the strategies of that plan. The considerations that are approached converge towards the appreciation of that new Education National Plan that has many elements and perspectives from many States. However, the realization of that tendency will depend on the alignment and the interaction among the several federal entities and between these and the Brazilian civil society.

Keywords: Educational planning, State policies, Government policies.

<sup>1</sup> Traducción realizada por Héiler Taylor de Araújo.

<sup>2</sup> Docente y especialista en Educación con Licenciatura y Posgrado en Ciencias Sociales. Fue coordinador general de implementación de Planes Municipales de Educación del Ministerio de Educación –MEC de Brasil. Publicó el libro El reencantamiento del mundo: la educación no formal y el papel de los nuevos movimientos sociales.

## INTRODUCCIÓN

¿El nuevo plan Nacional de Educación –PNE puede ser considerado un Plan de Estado?

Este estudio analiza algunas características en la elaboración y en el contenido del Plan Nacional de Educación, en la perspectiva de convertirse en un plan de Estado, más que en un plan de gobierno. Tiene como referencias la planeación estratégica situacional y toda una investigación bibliográfica sobre la proyección y los planes nacionales de educación, considerando los aspectos históricos del tema; además, presenta una síntesis de las veinte metas que constituyen el Plan Nacional de Educación, considerando no solo los aspectos constitucionales, sino las normas y el papel del Ejecutivo del Congreso Nacional, como también los aspectos sociales, políticos e ideológicos, como la participación de la sociedad civil en sus diversas manifestaciones, el carácter democrático, o no, de sus elaboraciones y la contribución de muchos intelectuales y estudiosos del tema.

El Plan Nacional de Educación (PNE) es un tema recurrente en la sociedad brasileña desde el inicio del siglo pasado; aunque no se haya institucionalizado, en las últimas dos décadas se transformó en una realidad, legitimado a través de leyes aprobadas en el Congreso Nacional, con la participación e influencia cada vez mayor de la sociedad civil brasileña. De ahí la importancia de su estudio.

Basado en esa realidad, se presenta un breve panorama sobre el Plan de Educación en Brasil, hasta la consolidación del nuevo PNE, definido en el final del primer semestre de 2014, de acuerdo con la Ley 13005 de 2014; y, por último, se discuten las metas relativas respecto a las perspectivas del Plan que serán implementadas como política de Estado. Las consideraciones coinciden en la apreciación de que el nuevo PNE, tiene muchos elementos de un plan de Estado; sin embargo, la constatación de esa tendencia dependerá de la alineación y la interac-

ción de diversos sectores federales, entre ellos y con la sociedad civil brasileña.

## HERENCIA

¿Estará la nación brasileña condenada por su pasado a reproducir el atraso económico, la desigualdad social y el autoritarismo político?

¿Hasta qué punto el pasado de Brasil es un obstáculo para su pleno desarrollo económico, social y democrático, en la conquista de la ciudadanía para todo su pueblo?

Bethell (2002) hace un análisis de Brasil considerando estos dilemas. Estos cuestionamientos han permeado el imaginario social y son objeto de análisis de muchos estudiosos del país; pero, para no recaer en un pesimismo inmovilizador, se presentan aquí algunas perspectivas recientes, más alentadoras en función del desarrollo económico y social de este país.

El Brasil de los últimos años ha venido cambiando, desarrollándose social y económicamente. Sin embargo, aún tiene un PIB per cápita relativamente bajo comparado con las naciones más desarrolladas, con un vaivén entre periodos de pequeño y mediano crecimiento. A pesar de ello, en los últimos doce años se ha acelerado el desarrollo social, con una significativa distribución de la renta, la inclusión social, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades.

En el proceso histórico brasileño, tanto en el periodo de crecimiento económico como en el de estancamiento, lo que ocurría, según Giambiagi y Camargo (2000), era el aumento de concentración de la renta, interrumpido en raras excepciones, y la exacerbación de las desigualdades sociales. No obstante, recientemente hubo una modificación de esa tendencia, dándose de forma continua una reducción significativa de la desigualdad social, aunque aún siga siendo considerable. El censo de 2010, conforme al IBGE<sup>3</sup> (2013), confirma los avances, pero informa también sobre las persistentes

<sup>3</sup> Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística.

desigualdades, al divulgar que cerca del 70 % de la población adulta brasileña gana menos de tres salarios mínimos. Comparado con lo que ocurría veinte años atrás, se registra una notable mejora, pero aún se está muy lejos de una distribución de la renta justa para toda la población.

Las razones de que esta situación perdure son muchas. Según Furtado (2002), esto se debe al comportamiento de las elites tradicionales que imitan patrones de consumo de países desarrollados, teniendo una marcada preferencia por la importación, lo que contribuye, por esta y otras razones, a la tendencia de concentración de la renta. Ribeiro (2010), de acuerdo con Furtado, afirma que el principal factor del retraso de Brasil se debe a los ricos, a los bancos y a los educadores, que siempre impusieron al Brasil la hegemonía de una élite retrograda, que se empeña en la salvaguarda de sus privilegios y que solo actúa en defensa de sus propios intereses.

Según estos autores, ciertas élites brasileñas solo gobiernan según sus intereses particulares, no teniendo un proyecto de nación, ni un proyecto estratégico de desarrollo nacional; de allí la discontinuidad, la atomización y el patrimonialismo en la política de Brasil.

Por lo tanto, si se desea cambiar esta realidad, es imprescindible superar las prácticas patrimonialistas, clientelistas y nepotistas, y vencer la política del inmediatismo y de la improvisación, la política no planeada, la política de adivinar y de la improvisación, que desperdicia recursos, que no tiene metas, que no tiene control sobre los gastos y que no monitorea ni evalúa. Esas prácticas, según Faoro (2000), son extensivas a todas las áreas gubernamentales, incluso al área de la educación, y vienen desde el periodo del Brasil colonial cuando, al sumarse todas, conforme Abrucio (2010), nace la discontinuidad de gestión, generando que hoy sea común que un gobernante no dé continuidad a las políticas y a los programas de los gobiernos anteriores, básicamente porque no corresponden al grupo político al que pertenece. Por otra parte, como enfatiza el autor, hay gobiernos

municipales que se aíslan por no alinearse con el Gobierno Estatal o el Gobierno Federal.

Otro punto fundamental para cambiar la cultura política es el combate a la corrupción. De acuerdo con Chauí (entrevistado por Guimarães, 2006), es necesaria la creación de mecanismos democráticos de transparencia y de control social institucionalizado que contribuyan a minimizar los vacíos existentes, aun en muchas gestiones de los gobiernos federativos brasileños.

Por eso, puesto que es insatisfactoria una reforma del Estado hecha por una élite autoritaria y patrimonialista, es imprescindible una reforma política elaborada democráticamente. La práctica del autoritarismo de las élites brasileñas ha sido reconocida como una de las barreras para el desarrollo nacional. Esas élites tienen histórica aversión a la participación popular en la elaboración y en el control de las políticas públicas, como anota Schwartzman (1982), para quien Brasil, desde la llegada de los portugueses, vive bajo un régimen autoritario y excluyente. Son raros, intermitentes y cortos los periodos de normalidad democrática ocurridos en esos quinientos catorce años, desde la colonización portuguesa.

En ese sentido, han sido comunes en la historia brasileña los golpes de Estado y la interrupción de los intentos democráticos. Furtado es el autor del libro *Brasil: La construcción interrumpida* (1992), cuyo título se refiere a las innumerables veces que la cimentación de democracia en Brasil fue coartada, castrando el tenue proceso de participación social. Sin embargo, después de casi cinco siglos, este país vive su más longevo periodo democrático. Brasil percibe estar aún en la infancia de la democracia, como bien analiza Franco (2007) en el libro titulado *Alfabetización democrática*. No obstante, ese corto periodo democrático que el país está viviendo contribuye a que muchas conquistas sociales puedan ser alcanzadas. La dinámica social brasileña presentó cambios sociales significativos recientemente que han acabado o reducido algunos de los vicios políticos tradicionales.

## DEMOCRACIA

Desde mediados de los ochenta hasta 2014, Brasil está probando el más largo periodo de Estado democrático de derecho; la democracia se está consolidando y expandiendo por diversas áreas y sectores gubernamentales. De acuerdo con Portantiero (Souza et al. 1980), cuando el Estado es transformado o reformado, la naturaleza de las relaciones sociales también se va modificando; por lo tanto, la nueva configuración de la sociedad de un Estado democrático, tiende a extenderse hacia varios campos públicos de la misma.

En ese sentido, la participación de la sociedad civil en las decisiones de los gobiernos, su influencia en la agenda pública prioritaria y en la definición de las políticas públicas, tienden a tornarse más efectivas; esto ha repercutido incluso en las formas de planeación, elaboración, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. Al expandirse el espacio democrático, que sobrepasa el parlamento y alcanza al ejecutivo, con la participación de la sociedad civil en la elaboración y control social de las políticas públicas, se da la tendencia a que las políticas sociales tengan mayor adhesión con respecto a las reales demandas de la población y, por eso, atiendan mejor a sus propósitos.

De allí nace la necesidad de expandir la participación de la sociedad en la planeación y el control de las políticas públicas. Además, es fundamental que la proyección y los planes de políticas públicas no sean solamente institucionalizados, sino también legitimados por la sociedad civil y por los miembros políticos de la Federación. De este modo, el PNE tenderá a ser un plan que, por haber sido elaborado con una amplia participación social, en su ejecución podrá contar con el concurso ciudadano en general.

Cuando un plan para la ejecución de la política pública a largo plazo es desarrollado, elaborado y aprobado de forma democrática, las fuerzas que lo aprobaron se sentirán responsa-

bles de su ejecución y, por eso, tenderá a transformarse en algo que va más allá de la política de un gobierno, para convertirse en una política de la sociedad civil y de la sociedad política; en otras palabras, tiende a constituirse como una política de Estado.

## PLANEACIÓN

Para Brasil, en este momento, es necesario cambiar las formas de administración existentes, que no han producido los resultados que la sociedad esperaba. De ahí la importancia de salir de la improvisación, del inmediateismo y del continuismo, así como de superar el elitismo y el autoritarismo, y contribuir en la elaboración y en la implementación de políticas no solo de gobierno, sino políticas públicas de Estado. Estas solo pueden ser construidas a través de una amplia participación de la sociedad y proyectadas para el largo y mediano plazo; para esto, es necesario una planeación estratégica (Porter, 2002), como afirma Saviani:

La planeación es una actividad característica de los seres humanos, que los diferencia de los otros animales. Como reconoció Marx, lo que distingue al hombre de los otros animales es que él anticipa mentalmente aquello que va a hacer. Y eso significa que antes del acto, el hombre se propone un objetivo y una guía para elegir los medios para la realización de una acción. En estos términos, el acto de planificar coincide con la actividad consciente, intencional... (2013, pp. 7-8).

La planeación forma parte de la cultura y del imaginario social que da sentido al común adagio popular: pensar antes de actuar. Pero, de ahí a que se convierta en una práctica cotidiana hay una gran distancia. Sin embargo, en la vida personal y cotidiana es recomendable la reflexión, planear antes de actuar y, mucho más necesaria, la planeación para la intervención de las políticas públicas, por su gran complejidad y magnitud.

El economista Carlos Matus, creador del concepto de planeación situacional, en entrevista a Huertas, afirma:

Planear significa pensar antes de actuar, pensar sistemáticamente, con métodos: explicar cada una de las posibilidades y analizar sus respectivas ventajas y desventajas; proponer objetivos es proyectarse para el futuro, porque las acciones de hoy serán eficaces o ineficaces, dependiendo de qué puede ocurrir mañana o de que no puede ocurrir. La planeación es una herramienta para pensar y para crear el futuro porque contribuye con una manera de ver que excede las curvas del camino para llegar a la frontera de la tierra virgen que aún no está conquistada por el hombre (...) O sabemos planificar, o estamos condenados a la improvisación. Es la “mano visible” que explota posibilidades en circunstancias en la que la “mano invisible” es incompetente (1996, p. 12).

Pero, enfatiza Matus (Huertas, 1996), la planeación no es antagónica al mercado; tiene que hacer las correcciones cuando sus deficiencias son acentuadas y perjudican a lo social. El autor resalta la importancia de la planeación estratégica democrática, considerando fundamentalmente la participación de la sociedad civil en la elaboración, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas.

En los últimos años ha habido una renovación de la valoración de la planeación entre los diversos gobiernos para la elaboración de las políticas públicas; pero, cada vez más, la sociedad civil exige resultados concretos y comprensibles que lleguen a los objetivos deseados, y eso impone el establecimiento de metas, estrategia, monitoreo, evaluación y control social; por eso, aumenta también el consenso sobre la necesidad de la planeación en todas las áreas de la acción pública. Esta planeación, según Porter (2004), debe establecer la estrategia correcta a mediano y largo plazo como factor diferencial. A su vez, Comparato (1989), considera que las constituciones son históricas y que sus contenidos presentan determinadas normas de acuerdo

con las necesidades de cada época y las particularidades de cada sociedad; el autor piensa que:

En el Estado contemporáneo, sobre todo en naciones subdesarrolladas, la función pública relevante tiende quedarse en la planeación (...) Especialmente en los países subdesarrollados no hay una función estatal más importante que la de la planeación. Como el desarrollo es un proceso multidimensional y lleno de cambios, priorizando el logro, en ciertos plazos, de metas fijas, la planificación de la política global de desarrollo, que abarca el poder público y las actividades privadas, es un imperativo de racionalidad política. Las directrices normativas del plan se superponen a todas las demás funciones estatales, cualquiera que sea el poder que ejerza. El plan, como ley complementaria orientada al cumplimiento de los objetivos de la Constitución, debe tener prioridad con respecto a todas las demás leyes votadas por el Parlamento. Ella se superpone igualmente a todas las iniciativas del programa administrativo del Gobierno que pasa a ser el centro ejecutivo y director de las políticas públicas. Por otra parte, las normas finales de la Constitución, actualizadas en las metas y los planes aprobados, pasan a constituir el criterio superior de juicio, para los tribunales, las leyes, los actos de gobierno y los conflictos de interés (1989, pp. 99-100).

En consecuencia, el nuevo PNE, así como la Ley de Directrices y Bases –LDB, representan las leyes superiores de la educación brasileña. Las otras legislaciones educativas se subordinan a esas dos leyes. Vale recordar que en el PNE fue definido un plazo de un año para que los estados y los municipios elaboren sus respectivos planes de educación alineados a dicho PNE.

## PLANEACIÓN EDUCATIVA

El diagnóstico de la educación brasileña es testimonio de la crisis que afecta esta área y de la necesidad urgente de modificar las acciones gubernamentales para mejorar esa imagen. Las prácticas educativas existentes, que no dieron

el resultado que la sociedad esperaba, necesitan ser transformadas. Es una obligación superar el voluntarismo, la improvisación, el autoritarismo y el continuismo en la elaboración de la planeación en las políticas públicas educativas, para así contribuir en la elaboración e implementación de políticas, no solamente de gobierno, sino de Estado. De ahí la importancia del nuevo PNE y de la forma en que fue elaborado, debatido y aprobado.

Se considera que este Plan es el resultado de una planeación estratégica, democrática y situacional, capaz de anticipar un escenario deseable y elaborar objetivos que puedan ser implementados, para la superación de los problemas constatados en el diagnóstico. Concebido desde una planeación elaborada de forma democrática, conforme Dourado (2011), es fruto de una correlación de fuerzas de los actores sociales en acción. No se tiene la ilusión de que todo lo que fue planeado provenga del consenso, ni que la planeación por sí misma será la panacea que va a resolverlo todo, pero sin planeación democrática la perspectiva de mejorar es mucho más distante.

Se comprende que la planeación mencionada supone el dominio teórico del tema, la legislación, los programas y los proyectos de área, además de los procesos de toma de decisiones e implementación de políticas en el contexto que está inscrita; también presupone el dominio de métodos y técnicas de elaboración de gestión de planes, así como la implementación y evaluación de los mismos. Sin embargo, si no se contara con el concurso social, ni con la participación de especialistas y de la sociedad civil, es probable que se tenga un plan técnicamente elaborado, pero fuera de la realidad y que tenderá a tornarse inadecuado en términos de efectividad.

Para asegurar una buena gestión de los recursos públicos es necesario asignarlos de forma eficiente; o sea, obteniendo el mejor resultado de su ejecución. De ahí la necesidad de una planeación articulada con la realidad y, por lo tanto, con la participación de aquellos que serán beneficiarios de las políticas. Para eso

es necesario un cambio de actitud, a través de una planeación democrática y de una acción coherente, de modo que se puedan superar obstáculos históricos, políticos, económicos, administrativos y socioculturales. De acuerdo con Bergue (2010), no es fácil cambiar el statu quo de un grupo social, o sus tradiciones; eso solo es posible a través de una voluntad política determinada y con acciones éticas firmes en la construcción de una sociedad democrática e inclusiva.

La educación en Brasil pasó por varios procesos históricos en la tentativa del cambio. La idea ha sido reemplazar la educación que se ha vivido por la educación deseada. Pero para eso se requiere transformar la realidad extrema de desigualdad e injusticias sociales, aún persistentes, y crear un horizonte justo, solidario y desarrollado. La planeación racional democrática no es un proceso fácil de ejecutar; necesita que las condiciones político-sociales estén preparadas para que sea operativa. No es suficiente un plan técnicamente bien elaborado, si no tiene legitimidad social; la ausencia de esta legitimidad dificultará o inviabilizará su implementación.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PLANES EDUCATIVOS

En 1932 fue lanzado el Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva. En ese manifiesto se establece el marco de referencia de la educación brasileña. En él se presenta un amplio análisis en el cual se detectan varios de los problemas educativos existentes en la época. Hay un texto llamado “Plan de reconstrucción educativa”, en el que se determinan las líneas generales de dicho plan:

El plan de reconstrucción educativa, en grandes líneas generales, busca ante todo corregir el error capital que presenta el actual sistema (si es que se puede llamar sistema), caracterizado por la falta de continuidad y articulación de la enseñanza, en sus diversos grados, como si no fueran etapas de un mismo proceso, pues cada uno de ellos debe tener su

“fin particular”, pero dentro de la unidad del “fin general de la educación” y de los principios y métodos comunes a todos los grados e instituciones educativas. En efecto, el divorcio entre las entidades responsables de la enseñanza primaria y profesional, mantiene la enseñanza secundaria y la superior discutiendo sin relación, como ya observó unos de los firmantes de ese manifiesto: “(...) para que se establezcan en Brasil dos sistemas escolares paralelos, cerrados en compartimentos, estancados e incomunicados, diferentes en sus objetivos culturales y sociales y, por eso, instrumentos de estratificación social” (2010, p. 51).

Se observan, desde esa época, críticas que señalan la desarticulación, la discontinuidad y la atomización de las instituciones educativas brasileñas problema que aún perdura y que genera crisis y retrasa el desarrollo educativo en Brasil. Para constatar lo anterior, observemos lo que ocurre en las décadas de los treinta, los cuarenta y los cincuenta.

La Constitución Federal de 1934, en el capítulo II –De la Educación y de la Cultura, afirma en su Artículo 150, que compete a la Unión<sup>4</sup> establecer el Plan Nacional de Educación. El Art. 152 determina que es competencia del Consejo Nacional de la Educación –CNE, elaborar el Plan Nacional de Educación para que sea aprobado por el Congreso Nacional. Esa fue la primera Constitución brasileña en manifestarse explícitamente en cuanto a la necesidad del país de tener un Plan Nacional de la Educación. Sin embargo, en la práctica, con el golpe de Estado (1937), ocurrió su completa exclusión.

El referido PNE apenas sería votado por el Congreso décadas más tarde. Por problemas de orden político, el PNE fue olvidado. El Consejo Nacional de la Educación desarrolló su proyecto de PNE entre el 17 de febrero y el 17 de mayo de 1937. Su artículo 1° define sus objetivos de la siguiente manera:

El Plan Nacional de Educación, Código de Educación Nacional, es un conjunto de principios y normas adoptados por esta Ley, para que sirva de base para la organización y el funcionamiento de las instituciones educativas, escolares y extraescolares, dentro del territorio nacional, públicas o particulares.

Sin embargo, gracias al golpe de Estado (1937), este anteproyecto no llegó a ser votado, careciendo Brasil, desde entonces, de un Plan Nacional de Educación. En la Constitución de 1946 no hubo ninguna referencia a un plan de esa naturaleza, y solo con la Ley de Bases y Directrices de la Educación –LBD, aprobada en 1961, sería retomada esta idea.

En 20 de diciembre de 1961 fue aprobada la Ley 4024, la primera LBD que en su Artículo 92, expresa:

Artículo 92. –La Unión invertirá anualmente, en la financiación y desarrollo de la enseñanza, el 12 % (doce por ciento), por lo menos, de sus ingresos fiscales y los estados, el Distrito Federal y los municipios, el 20 % (veinte por ciento), como mínimo. Parágrafo 1° –Con nueve décimas partes de los recursos federales destinados a la educación, serán constituidos en partes iguales el Fondo Nacional para la Enseñanza Primaria, el Fondo Nacional para la Enseñanza Media y al Fondo Nacional para la Enseñanza Superior. Parágrafo 2° –El consejo Nacional de Educación, elaborará, para su ejecución en un plazo determinado, el Plan de Educación referente a cada fondo.

Se percibe que cambió la idea de un Plan de Educación por la de la elaboración de tres planes, correspondientes a cada uno de los niveles de enseñanza de la época: enseñanza primaria, enseñanza media, enseñanza superior. En 1962, el Consejo Federal de Educación, entregó al Ministro de la época, Darcy Ribeiro, el Plan Nacional de Educación, referente a los fondos nacionales de Enseñanza Primaria, Media y

<sup>4</sup> Ente federativo de la República Federativa de Brasil

Superior, como ya se mencionó. En esa oportunidad, el ministro delega en el Consejo Federal de Educación –CFE, la elaboración del Plan Nacional de Educación, no solo limitado a los tres fondos sino como un plan global para la educación brasileña.

Sin embargo, con la inestabilidad política y, posteriormente, con el Golpe Militar de 1964, la idea no fue concretada. Con los militares en el poder, la educación brasileña es dominada por los tecnócratas. Solo hasta mediados de la década de los ochenta la discusión sobre la educación tiende a ser más abierta a la sociedad brasilera, superando los límites de una visión autoritaria y tecnócrata. Pero fue en 1988, cuando se retomó en la Constitución la idea de un Plan Nacional de Educación.

La Constitución Federal de 1988 trae, en su Artículo 214, la idea de la creación de la Ley del PNE. En esa Constitución no se delegó ni al Consejo Nacional de Educación, ni a ningún otro órgano gubernamental la responsabilidad de la elaboración de la propuesta del PNE, pudiendo partir de la iniciativa del poder ejecutivo o legislativo, o de la misma sociedad civil, sin embargo, un Plan General fue presentado en 1993.

Este Plan Decenal, presentado por el MEC<sup>5</sup> en 1993, representó una perspectiva nueva con respecto a la educación. El plan decenal fue resultado del compromiso de Brasil, asumido en la Conferencia Mundial, Educación para Todos, celebrada en Tailandia en 1990, entre cuyos objetivos se establecía la ampliación de la oferta y la mejora de la calidad de la educación básica. No obstante, ese plan, aprobado por el gobierno de Itamar Franco (Dourado, 2011), no sirvió como referencia para las políticas y la gestión de la educación brasileña. A comienzos de 1996, con la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación –LDB, se da una dirección a la política educativa en Brasil.

La LDB hace referencia a la necesidad de la constitución del PNE. En su Artículo 87 esta-

blece un plazo de un año para que el Congreso Nacional elabore la propuesta del PNE. Con ese plazo, los movimientos sociales de las áreas de educación y el gobierno Federal presentaron sus proyectos en 1997. La sociedad civil se pronunció a través del II Congreso Nacional de la Educación, que aprobó la propuesta de un Plan Nacional de Educación que, a través de los diputados de oposición, fue remitida al Congreso. Esa propuesta se transformó en el Proyecto de Ley 4155 del 10 de febrero de 1998. El Gobierno, a través del MEC y en consulta con algunas entidades, presentó el Proyecto de Ley 4173, el 11 de febrero de 1998.

El trámite de dichos proyectos (con el segundo anexo al primero), necesitó de varias audiencias públicas. Según Didonet (2006), se opta por un proyecto nuevo incorporando contribuciones de los dos proyectos. Ese nuevo proyecto, después de ser corregido, fue aprobado el 14 mayo de 2000, en la Cámara de los Diputados y en seguida fue remitido al Senado Federal. El 14 de diciembre de 2000, el Senado en pleno aprobó el PNE. Posteriormente fue remitido al presidente de la República, quien lo sancionó pero con varios vetos, entre otros un veto al artículo que destinaba 7 % del PIB a la educación. El PNE 2001-2010 pasó a ser la Ley 10172 de 2001.

Esta ley determinaba que los estados, distritos federales y municipios, en consonancia con PNE, elaborarían sus respectivos planes educativos. Hasta 2012, o sea doce años después, la mayoría de los estados y los municipios brasileños no habían cumplido con esa determinación. Varios autores consideran que faltó que la sociedad civil legitimara el PNE para que fuera asumido e incorporado por el conjunto de fuerzas sociales que actúan en el campo de la educación, lo que impidió que se convirtiera en una referencia para el desarrollo de la educación brasileña. Por otra parte, el veto presidencial al aumento del porcentaje de inversión en la educación fue uno de los más grandes obstáculos para que el PNE tuviese éxito.

<sup>5</sup> Ministério da Educação e Cultura do Brasil.



A pesar de que la Ley 10172 de 2001 fue una fusión entre el proyecto de la sociedad y el proyecto del MEC, en su contenido predominó la propuesta de la rama ejecutiva. De acuerdo con Bordignon, Queiroz y Gomes (2011), apenas treinta y dos propuestas de la sociedad civil fueron incorporadas a esta Ley. Aun así, según estos autores, el PNE definió como prioridad y objetivos: la elevación del nivel de escolaridad, la optimización de la calidad de la enseñanza, la reducción de las desigualdades educativas y la democratización de la gestión pública en un plazo de diez años. El PNE aprobado fue sancionado, pero el veto a la destinación del 7 % del PIB para la educación representó un grave obstáculo para su realización, así como el veto de otras metas que ampliaban la financiación pública para la educación.

Para muchos analistas, estos vetos contribuirían en la imposibilidad de que las metas de ese plan fuesen alcanzadas. De acuerdo con Bordignon, Queiroz y Gomes (2011), la inutilidad como política educativa del PNE 2001-2010 es tan evidente que, en 2007, el gobierno de Lula presentó para la sociedad brasileña su propio Plan de Desarrollo de la Educación –PDE, con características muy diferentes, en general, al PNE, aunque con algunos objetivos similares.

De acuerdo con Bordignon, Queiroz y Gomes (2011, pp. 43-44), el PDE, guiado por el Plan Plurianual –PPA 2007-2011 “(...) tuvo su estrategia y acciones definidas hasta el año 2021, lo que permitió al programa Compromiso de Todos por la Educación, dar la pauta en las acciones del MEC y su articulación con el Estado y los Municipios”. El PDE buscó rescatar algunos de los objetivos del PNE 2001-2010 e ir más allá y presentar una visión sistémica de la educación.

Uno de los instrumentos principales para la implantación del PDE, es el Plan de Acciones Articuladas –PAR. A través de ese instrumento, el Ministerio de la Educación, previo diagnóstico, determinó las necesidades de cada municipio;

luego, estudió las propuestas posibles para establecer convenios, además del Programa para la Aceleración del Crecimiento –PAC, que se relaciona en varios aspectos con el área educativa. Se debe anotar que el Fondo de Financiación y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio –FUNDEF, en la época de Gobierno FHC<sup>6</sup>, dio lugar en 2007 al Fondo de Financiación y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación –FUNDEB, que cubre toda la Educación Básica. Esa fue la política en desarrollo hasta el primer semestre de 2014 en el campo educativo implantado por el actual Gobierno Federal.

La elaboración del Proyecto de Ley 8035 de 2010 (PNE), tuvo una contribución significativa por parte de la Conferencia Nacional de la Educación –CONAE, del MEC, del CNE, de la Comisión Especial de la Educación de la Cámara de los Diputados, de la evaluación del PNE 2001-2010, de la campaña Todos por la Educación, de la Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación –CNTE, del Consejo Nacional de Secretarios de la Educación –CONSED, y de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de la Educación –UNDIME, entre otras entidades.

Un factor importante, según Saviani (2014), es que consigue unificar la presentación de un único Proyecto de Ley del PNE. Este hecho demuestra que el PNE absorbe más la vocación de un Plan de Estado que de un Plan de gobierno para la educación, tanto en su elaboración, como en la construcción de los consensos para la aprobación de las principales propuestas del mencionado Plan del Congreso Nacional.

A continuación se presentan algunas directrices y las veinte metas del PNE de forma resumida, teniendo como base la Ley 13005 de 2014 que las define. Esa Ley aprobó el PNE con vigencia de 10 años; allí se define que ese plan debe ser implementado en régimen de colaboración entre la Unión, los estados, el Distrito Federal

<sup>6</sup>Fernando Henrique Cardoso.

y los municipios, y que se tiene un plazo de un año para que las otras entidades federativas elaboren de forma democrática sus respectivos planes de educación alineados con el PNE. Por otra parte, determina que en dos años el poder público debe instituir una ley que establezca el Sistema Nacional de Educación.

En cuanto a las veinte metas es necesario que se tenga en cuenta que el periodo para su concretización es de diez años:

- **Meta 1:** Establece que hasta 2016 se da plazo para extender la educación preescolar, para los niños de cuatro a cinco años de edad, que debe ser ampliada para atender a un mínimo del 50 % (cincuenta por ciento) de los niños hasta los tres años de edad.

- **Meta 2:** Propone extender la enseñanza básica de nueve años para toda la población entre seis y catorce años, así como garantizar la permanencia y el éxito de esos alumnos en la escuela.

- **Meta 3:** Se contempla extender desde 2016 la atención escolar para la población de los quince a los diecisiete años.

- **Meta 4:** Busca llegar a la población de cuatro a diecisiete años que presenta deficiencias, trastornos de desarrollo y capacidades sobresalientes.

- **Meta 5:** Tiene como objetivo la alfabetización de la totalidad de los niños de máximo ocho años de edad, en los primeros cinco años de vigencia de ese Plan y al final del PNE hasta los seis años de edad.

- **Meta 6:** Busca ofrecer educación de tiempo integral, mínimo en el 50 % de las escuelas públicas, de forma que se atienda por lo menos el 25 % de los alumnos de la educación básica.

- **Meta 7:** Busca promover la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades, la promoción escolar y la optimización del aprendizaje, de tal manera que se alcancen las

metas proyectadas por el Índice de Desarrollo de la Educación Básica –IDEB.

- **Meta 8:** Busca elevar la escolaridad media de la población de dieciocho a veintinueve años, de modo que se puedan alcanzar doce años de estudios en el último año del PNE.

- **Meta 9:** Tiene como finalidad elevar la tasa de alfabetización de la población con quince años o más al 93,5 % hasta 2015, y al final de la vigencia del PNE, erradicar el analfabetismo absoluto y reducir al 50 % el analfabetismo funcional.

- **Metas 10 y 11:** Se refieren a la educación de los jóvenes y adultos y a la enseñanza técnico profesional, que reproduce la afinidad de propósitos entre las entidades federativas y la sociedad civil organizada.

- **Metas 12 y 13:** Establecen el incremento del número de matrículas y de la calidad en la enseñanza superior y en los posgrados.

- **Metas 15, 16, 17 y 18:** Buscan la formación específica de los profesores de la educación básica y su valoración profesional.

- **Meta 19:** busca asegurar las condiciones en el plazo de dos años, para la eficacia de la gestión democrática de la educación, asociada a criterios técnicos de méritos, desempeño y a la consulta pública a la comunidad escolar de las escuelas públicas, utilizando recursos y apoyo técnico de la Unión.

- **Meta 20:** busca ampliar la inversión pública en educación en un 10 % del PIB.

Todas las metas exigen que las entidades federativas cooperen entre ellas para que los objetivos sean alcanzados.

Estas metas del PNE deben ser tenidas en cuenta por los estados y municipios en el momento de la elaboración de sus respectivos planes de educación. Compete tanto a los estados como a los municipios alinear sus metas particu-

lares a las metas nacionales de educación, desde sus realidades y mejorando sus problemáticas, de tal manera que puedan establecer sus respectivos planes y crear las condiciones necesarias para la contribución al Sistema Nacional Articulado de Educación. Abicalil (2009), de acuerdo con Kaplan y Norton (2006), entiende que el alineamiento de las políticas es fundamental para que se establezca una política estratégica que alcance a mediano y largo plazo los objetivos definidos. La elaboración de los planes estatales y municipales alineados al PNE establece no solo un objetivo común sino, además, la posibilidad de cooperación republicana legitimada de forma democrática por la sociedad civil, lo que tiende a constituir un sistema articulado e integrado, como afirma Bertalanffy (2010), que va más allá de la sumas de las partes.

Existe un problema con respecto al 10 % de contribución que cada entidad federativa debe aportar para la educación, pues quedó indefinida su procedencia. Lo que quedó definido es que la Unión aportara el 18 % y los estados, distritos federales y municipios, el 25 % de los impuestos para la educación. Por otra parte, hay determinaciones en la Ley que aprobaron el 75 % de las regalías del pre-sal que se destinarán para la educación y el 25 % para la salud. Pero, en realidad, esos recursos difícilmente llegarán al 10 % del PIB para la educación brasileña. Los foros, las conferencias, los consejos y el pacto federativo en el área educativa deben acompañar este punto fundamental.

## CONSIDERACIONES FINALES

El nuevo PNE reúne un conjunto de factores que contribuirán para que tenga un carácter de política de Estado, como la forma democrática con que fue elaborado, con amplio apoyo de la sociedad civil y los gobiernos Federal, municipal y estatal, que garantizan no solamente su aprobación y legalización, sino también su legitimidad, confirmada por todos los sectores involu-

crados, tanto los de la sociedad política, como los de la sociedad civil. Otro factor pertinente es su exhaustividad, que cubre desde la educación infantil hasta la posgradual, contemplando todos los niveles y modalidades de la enseñanza brasileña; también se destaca en un plazo de diez años, el significativo aumento porcentual del PIB para su inversión en el área, que establece el 60 % de ese recurso para la cualificación de los profesionales de la educación. Este plan presenta prerequisites que pueden contribuir para el avance de los objetivos de optimización de la calidad de la educación brasileña en todos los niveles, como también la masificación y acceso a la educación básica.

El PNE apunta a las relaciones entre los gobiernos, y entre estos y la sociedad civil, de forma republicana, con la perspectiva de superar prácticas antiguas, como la exclusión, el clientelismo, el patrimonialismo, el atomismo, la tecnocracia y el autoritarismo en la política de educación brasileña. Guía a la superación de la improvisación en la gestión escolar, define directrices que serán desarrolladas de forma democrática y articulada con el entorno local, estatal y nacional. Se constituye en detractor del autoritarismo, al establecer que las entidades federativas deben articularse y trabajar de forma integrada, colaborativa y republicana; además, define que la evaluación, la ejecución, el monitoreo y el control sean hechos de forma compartida y cooperativa.

Por lo anterior, el nuevo PNE tiende a representar un pacto por una educación inclusiva y de calidad en Brasil y a ser un instrumento relevante para el desarrollo y la consolidación de una política nacional de educación. Se puede afirmar que el actual PNE reúne elementos legales y legítimos para consolidarse como política de Estado, pero su realización no es automática: dependerá de muchas de las prácticas de las entidades federales y de la participación de la sociedad civil en su desarrollo &

## Referencias bibliográficas

- Abicalil, C. (2009). Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. In: Queiroz, A. C. e Gomes, L. (Orgs). Conferência Nacional de Educação –Conae, 2010: Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação e o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: Oliveira, Romualdo de P. e Santana, W. (Orgs.) Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco.
- Azevedo de F. et al. (2010). Manifestos dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959). Recife: Fundação Joaquim Nabuco / Editora Massangana.
- Bergue, S. (2010). Cultura e mudança organizacional. Florianópolis, Santa Catarina: Departamento de Ciências da Administração –UFSC.
- Bertalanffy, L. V. (2010). Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações (5ª ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Bethell, L. (Org.) (2002). Brasil: fardo do passado, promessa do futuro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Bordignon, G. (2009). Gestão da educação no município: sistemas, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire.
- Bordignon, G., Queiroz, A. e Gomes, L. (2011). O Planejamento Educacional no Brasil. Brasília, DF: Fórum Nacional de Educação / MEC.
- Brasil (2013). Constituição da República Federativa do Brasil 1988 (texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais 1/1992 a 76/2013, pelo Decreto Legislativo 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994-40). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.
- Comparato, F. (1989). A questão institucional: a direção constitucional do desenvolvimento. In: Weffort, F. (Org.). PT: um projeto para o Brasil. São Paulo: Brasiliense.
- Costa, W. (2001). Constituições Brasileiras: 1937. Brasília DF: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos.
- Cury, C. R. (março de 2009). Por um Plano Nacional de Educação: Nacional, Federativo, Democrático e Efetivo. In: Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Texto elaborado para o Conselho Pleno. Disponível em : [www.mec.gov.br/cne](http://www.mec.gov.br/cne)
- Didonet, V. (2006). Plano Nacional de Educação/Apresentação (3ª ed.). Brasília: Liber Livro Editora.
- Dourado, L. (2011). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Faoro, R. (2000). Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro (10ª ed, vols. 1 e 2). São Paulo: Globo / Publifolha.
- Franco de, A. (2007). Alfabetização democrática: o que podemos pensar (e ler) para mudar nossa condição de analfabetos democráticos. Curitiba: FIEP / Rede de Participação Política do Empresariado.
- Furtado, C. (1992). Brasil: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, C. (2002). Em busca de novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra.
- Giambiagi, F. e Camargo, J. M. (Org.) (2000). Distribuição de renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e terra.
- Guimarães, J. (entrevistador) (2006). Leituras da crise: diálogos sobre o PT, a democracia brasileira e o socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramos.
- Huertas, F. (1996) O método PES: entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE (2012). Censo do Brasil 2010. Rio de Janeiro: IBGE.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística –IBGE (2013). Atlas do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE.
- Kaplan, R. S. e Norton, D. P. (2006). Alinhamento: usando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Lei 13005 de 2014, Plano Nacional de Educação –PNE. Brasília DF: Congresso Nacional.
- Lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, –Que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, –Lei Darcy Ribeiro que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (8a Ed.) Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara.

Matus, C. (1996) Adeus, senhor presidente: governantes governados. São Paulo: Fundap.

Ministério da Educação do Brasil (1993). Plano Decenal de Educação para todos. Brasília, DF: MEC.

Ministério da Educação do Brasil (2001). Plano Nacional de Educação. Brasília. DF: MEC.

Ministério da Educação do Brasil (2008). O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília D.F: MEC.

Ministério da Educação do Brasil (28 de março a 1 de abril de 2010). Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. In: Comissão Organizadora Nacional CONAE (Org): Conferencia Nacional de Educação –CONAE, Documento Final. CICB, Brasília, DF.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –MPOG, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (2007). Plano pluri-anual 2008-2011. Brasília, DF: MPOG.

Poletti, R. (2001). Constituições Brasileiras: 1934. Brasília, DF: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia / Centro de Estudos Estratégicos.

Souza, de, H. J., Castro, de, R. Portantiero, J. C. e Barraza, X. (1980) América Latina: novas estratégias de dominação. Petrópolis: Editora Vozes; São Paulo: CEDEC.

Porter, M. E. (2004). Estratégia competitiva: técnicas para a análise de indústrias e da concorrência (2ª ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.

Porter, M. E. (2002). A nova era da estratégia. In: Julio, C. A. e Neto, J. S. (org.) Estratégia e planejamento: autores e conceitos imprescindíveis. São Paulo: Publifolha.

Projeto de lei 8035 de 2010, –Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências (aprovado pelo Senado, em 2013). documento on-line disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>

Ribeiro, D. (2010). O Brasil como problema. Rio de Janeiro: Fundação Darcy Ribeiro; Brasília, DF: Editora Un B.

Saviani, D. (2014). Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados.

Schwartzman, S. (1982). Bases do autoritarismo brasileiro (2ª ed.). Rio de Janeiro: Campus.