

El Plan Nacional de Educación Brasileña (2014-2024) y los desafíos para el desarrollo local

The National Plan of education Brazilian (2014-2024) and challenges for local development

Jones Nogueira Barros

Universidade da Amazônia, Brasil
E-mail: jonesbarros1@hotmail.com

Carmen Pineda Nebot

Miembro do GEGOP, España
E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com

Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade

Universidade Federal Rural da Amazônia, Brasil
E-mail: admherbert@yahoo.com.br

Recebido: 15/12/2017 – Aceito: 20/12/2017

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar el Plan Brasileño de Educación (2014-2024) a través del panorama de sus directrices y metas en términos de desafíos para el desarrollo local. Esta investigación cualitativa recoge datos de fuentes secundarias tales como documentos y datos estadísticos. Los resultados de la investigación demuestran dos grupos de desafíos, los Estatales y los de interacción Estado-Sociedad. En el primer grupo se resalta la erradicación del analfabetismo y la interacción interorganizacional gubernamental. En el segundo destacan la transparencia pública y la participación ciudadana en la implementación y gestión del plan en el nivel local. Un proceso de planificación nacional de políticas públicas se convierte en desarrollo local en la medida en la que el Estado y la Sociedad incrementen metas y las alcancen democráticamente.

Palabras clave: Planificación; Plan de educación; Desarrollo local.

Abstract

The objective of the article is to analyze the Brazilian Education Plan (2014-2024) through the panorama of its guidelines and goals in terms of challenges for local development. This qualitative research collects dates from secondary sources such as documents and statistical data. The results of the research demonstrate two groups of challenges, the State and the

State-Society interaction. In the first group, the eradication of illiteracy and interorganizational governmental interaction is highlighted. The second highlights public transparency and citizen participation in the implementation and management of the plan at the local level. A process of national planning of public policies becomes local development to the extent that the State and the Society increase goals and reach them democratically.

Keywords: Planning, Education Plan; Local Development.

1. Introducción

La interacción interorganizacional gubernamental entre las esferas central, estadual y municipal en el ámbito de las políticas públicas ha suscitado el interés de investigadores del campo de lo público en Brasil. Especialmente, se destaca con este trabajo de investigación el panorama del Plan Nacional de Educación y su relación con el desarrollo local. Este plan fue elaborado a partir de conferencias, con participación social, por medio de las cuales se definieron sus directrices y metas a alcanzarse en el período 2014 a 2024.

El plan convive con un escenario de crisis y desigualdad regional, sumado a problemas históricos como el analfabetismo y el bajo grado de escolaridad de la población brasileña. El análisis de este Plan Brasileño de Educación se hace por la modalidad de enseñanza (básica, media y superior). También ha sido hecho considerando las 10 directrices y las 20 metas establecidas en este plan. De esa forma, se argumenta que la educación es una de las bases que impulsan el desarrollo local y eso se producirá por la formación ciudadana y para el mercado de trabajo.

En cuanto a la metodología se decidió adoptar un enfoque cualitativo. El tipo de investigación explora el panorama de las directrices y metas del Plan Nacional de Educación. La recogida de datos para la construcción de esta panorámica se hizo con fuentes secundarias documentales y estadísticas disponibles para el público en el Ministerio de Educación (MEC), el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP) y el Observatorio del PNE.

El artículo está estructurado en tres secciones además de la introducción y unas consideraciones finales. En la primera sección se debate la Planificación de la Política Pública Brasileña de Educación. En la segunda se presentará la metodología aplicada en la investigación. Y en la tercera se construirá un panorama del Plan Nacional de Educación Brasileño

2. Planificación de la Política Pública Brasileña de Educación

La Constitución Federal brasileña de 1988 estableció que “la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizaran en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza”. Esa colaboración tiene como objetivo articular el sistema nacional de educación por medio de un plan decenal. El proceso de planificación de la política pública de educación brasileira culminaría en la definición de directrices, objetivos, metas y estrategias de implementación. Se entiende, por tanto, que el proceso educativo es consecuencia de las competencias establecidas para cada ente de la federación y de la articulación y cooperación entre ellos.

De esa forma, constitucionalmente, las acciones interorganizacionales deberían centrarse en la erradicación del analfabetismo, la universalización de la atención escolar, la mejora de la calidad de la enseñanza, la formación para el trabajo, la promoción humanística, científica y tecnológica del país y también en el establecimiento de metas de aplicación de los recursos públicos en educación en proporción al Producto Interior Bruto (PIB) y así, asegurar el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza.

La planificación es un trabajo realizado por los entes federales, estaduais y municipales con el fin común de establecer organización y metas para una actuación mejor del Estado en la sociedad (Educação, 2016). Oliveira (2006) argumenta que la planificación en las políticas públicas debería verse como un proceso, y no como un producto técnico solamente. Debiendo prestarse atención sobre todo a la implementación, pues esta es la que nos lleva a los resultados finales de las políticas, programas o proyectos y como proceso a conformar y articular los diversos intereses de la sociedad implicados en la intervención de las políticas públicas.

Como forma de planificar la política educativa para el país se creó el Plan Nacional de Educación, cuyo objetivo era trazar las directrices de la política pública para la década de 2014 – 2024 y servir como mediador entre los distintos entes (Souza y Menezes, 2015; Saviani, 2010; Araujo, 2010). Para eso, la Unión, los Estados y los Municipios necesitan requerir y movilizar a la sociedad para su participación en las conferencias, que se inician a nivel municipal y finalizan con su elaboración y aprobación en un Congreso Nacional.

Las conferencias nacionales existen en Brasil desde la década de los 30, cuando fueron convocadas por Getulio Vargas, especialmente en las áreas de salud y educación. Desde entonces hasta 2012, se celebraron en Brasil 128 conferencias, de las cuales 87 se realizaron entre 2003 y 2012 – o sea, el 67% de las conferencias se realizaron en los últimos diez años, considerada la década de las conferencias. En este período, participaron aproximadamente 7 millones de personas, según estimaciones que consideran solamente a la

población adulta del país (Avritzer y Souza, 2013). La última Conferencia Nacional de Educación se celebró en 2014, en 2017 se aprobó un decreto convocando la siguiente conferencia en 2018.

Se sabe que algunas importantes deliberaciones de las conferencias se convirtieron en políticas del gobierno. Pero también es cierto que muchas de las propuestas no se realizaron. El desafío era hacer que las deliberaciones resultantes de las conferencias fueran de hecho consideradas en la elaboración del Plan (Avritzer y Souza, 2013). Por tanto, en un intento de planificar las directrices de la política pública de educación en Brasil (Souza, 2006), se creó entonces el PNE, por medio del cual se establecían las directrices que cada ente de la federación debía asumir para promover una educación pública, democrática, inclusiva y de calidad, que haga posible el desarrollo humano y local.

Actualmente, el PNE se encuentra en proceso de implementación. Es en esta fase en la cual las metas que se definieron son puestas en marcha mediante las acciones emprendidas por los gestores públicos locales.

Para Dowbor (2009) la educación para el desarrollo local está directamente vinculada a la comprensión y a la necesidad de formar personas que mañana puedan participar de forma activa en las iniciativas capaces de transformar su entorno, de generar dinámicas constructivas. Según Martins (2016) el desarrollo local no implica atención en sus objetivos (bienestar, calidad de vida, etc.), sino en la postura que atribuye y asegura a la comunidad, el papel de agente y no solo de beneficiaria del desarrollo. Así, la vinculación entre educación y desarrollo local hecho por Dowbor (2009) y Martins (2016) reflejan la importancia de una formación ciudadana que sea capaz de transformar para mejorar el territorio local (Ávila, 2016).

3. Metodología

En cuanto a la metodología se decidió adoptar un enfoque cualitativo. El tipo de investigación es exploratoria (Ketele, Roegiers y Brito, 1999) en la medida en que traza un panorama de las directrices y metas del Plan Nacional de Educación. Un estudio de carácter exploratorio hace posible un amplio panorama de las cuestiones dirigidas a los desafíos para el desarrollo local.

El procedimiento de recogida se produjo por medio de dos fuentes secundarias. La primera fue el análisis de documentos y legislaciones relacionadas con la temática. Para Laville y Dione (1999) la investigación documental busca evidencias iniciales que hagan posible un mejor entendimiento del problema de investigación, lo que en este caso se plasma en los documentos puestos a disposición por el Ministerio de Educación (MEC), el Instituto

Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Observatorio del PNE y el Censo. También fueron recogidos datos sobre Inversiones en educación en relación al Producto Interior Bruto (PIB) y el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) para fundamentar el análisis.

4. El panorama del Plan Nacional de Educación Brasileño

El plan nacional de la educación pasó de una disposición transitoria y pasiva de los actores políticos y jurídicos, transformándose de una discusión abstracta y de carácter genérico a la discusión de necesidades concretas y de progreso, rumbo a la universalización de la educación y del conocimiento, gracias a la enmienda n° 59/2009¹ que la declaró obligatoria en las edades de formación, que incluyen a la infancia y la adolescencia, y con la posibilidad de restablecerla para aquellos que por motivos sociales o históricos se les hubiera negado ejercer ese derecho, aunque hubieran pasado de esa edad (PNE, 2014).

El plan está situado en la base de cualquier proceso de planificación educativa, ya sea en la esfera municipal, estadual o federal. Toda elaboración de los gestores de estos niveles de gobierno tiene que tener correlación con el plan de educación brasileña, pues solamente con esta solidaridad se podrá combatir la crisis sistémica de educación, que se manifiesta en desigualdad entre regiones, entre clases, entre brasileños, en problemas de analfabetismo y de grado de escolaridad (PNE, 2014).

El PNE surge en 2001 con modificaciones en 2014 y prevé para su implementación una duración de diez años, con el objetivo de alcanzar metas y objetivos estudiados por los gobiernos teniendo la sociedad un papel muy importante, pues de ella proviene la aprobación y cooperación para que el programa sea realizado con éxito (<http://portal.mec.gov.br>).

Para conseguir estos resultados es necesario llegar al 10% del Producto Interior Bruto (PIB) del país. Hasta ahora se ha conseguido llegar al 6% como se puede ver en la tabla siguiente:

¹ También, a partir de esta enmienda, los planes de educación pasaron de tener una duración plurianual a una duración decenal.

Tabla 1: Produto Interior Bruto (PIB), por niveles/ etapas de enseñanza – Brasil – 2004 - 2014

Años	Porcentaje de inversión pública en relación al PIB (%)						
	Todos los niveles de enseñanza	Niveles/ etapas de enseñanza					
		Educación básica	Educación infantil	Enseñanza fundamental		Enseñanza media	Educación superior
			De 1ª a 4º series o años iniciales	De 5º a 8ª series o años finales			
2004	4,5%	3,6%	0,4%	1,5%	1,2%	0,5%	0,8%
2005	4,5%	3,6%	0,4%	1,5%	1,2%	0,5%	0,9%
2006	4,9%	4,1%	0,4%	1,6%	1,5%	0,6%	0,8%
2007	5,1%	4,2%	0,4%	1,6%	1,5%	0,7%	0,9%
2008	5,3%	4,4%	0,4%	1,7%	1,6%	0,7%	0,8%
2009	5,6%	4,7%	0,4%	1,8%	1,7%	0,8%	0,9%
2010	5,6%	4,7%	0,4%	1,8%	1,7%	0,8%	0,9%
2011	5,8%	4,8%	0,5%	1,7%	1,6%	1,0%	1,0%
2012	5,9%	4,9%	0,6%	1,7%	1,5%	1,1%	1,0%
2013	6,0%	4,9%	0,6%	1,6%	1,5%	1,1%	1,1%
2014	6,0%	4,9%	0,7%	1,6%	1,5%	1,1%	1,2%

Fuente: Elaborado por el Direde/ Inep basado en datos proporcionados por el Deed/ Inep.

Del total de la inversión equivalente al 6% del PIB, Brasil invierte la mayor parte en la educación básica, que va de la educación infantil a la enseñanza media con un 4,9% del PIB. La educación infantil recibe el equivalente al 0,7%; la enseñanza fundamental el 3,1%; y la enseñanza media el 1,1%. La educación superior concentra el equivalente al 1,2% del PIB.

En relación a la naturaleza del gasto, los de personal representan la mayor parte de la inversión, el 46,2%. El porcentaje cayó desde 2004, cuando representaba el 52,8%.

La implantación y legalidad del Plan dieron origen a varios debates y reflexiones. Entre las reflexiones, está la cuestión de la enseñanza superior. A pesar de que el PNE incluye a todos los niveles del sector educativo de Brasil, en la enseñanza superior se abrió el debate sobre las inversiones a las universidades privadas, como es el caso del Fondo de Financiación Estudiantil (FIES) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI). Ya que el plan establecido por el gobierno es de inversión pública para servicios públicos. (Educação, 2016).

Sin embargo, esta decisión de inversión en sectores públicos se contrapone al derecho a la educación como hemos citado antes. Además de alterar lo que señala el artículo 213 § 2º

de la Constitución Federal que dice que: “Las actividades universitarias de investigación y extensión podrán recibir apoyo financiero del Poder Público.”(Educação, 2016)

En relación a estas resistencias sobre la inversión en el sector educativo por parte del gobierno, se plantean una serie de reflexiones sobre los programas sociales, ya que según el censo de la educación superior de 2014, el número de matriculados en instituciones públicas fue de 1.961.002 y de 5.867.011 en instituciones privadas (INEP, 2016). El importante número de matrículas en la enseñanza superior privada es resultado de la política del gobierno que a lo largo de los años viene fomentando programas como el FIES y el PROUNI, programas a los que sería necesario realizar una evaluación rigurosa de la calidad de la enseñanza ofertada.

En relación a las enseñanzas básica y media, algunas de las reflexiones realizadas sobre ellas, tratan sobre la enseñanza integral en tiempo integral². Se observan propuestas desde el nivel municipal para ampliar o incentivar la creación de escuelas a tiempo integral, haciendo valer la meta del PNE de 2024, donde dice que el 50% de esas escuelas públicas deben funcionar integralmente (MEC). Sin embargo, existen opiniones contrarias a esa meta, que defienden la cuestión del coste para el municipio, que necesitará de grandes inversiones para poner en marcha tales propuestas, cuestión esa que constituye un gran desafío para los municipios, especialmente para los que dependen directamente de los recursos transferidos por la Unión³.

La ley n°13.005 de 2014 aprobó el Plan Nacional de Educación (PNE) y permitió otras disposiciones, así como estableció todas sus directrices y metas. El PNE se estableció como una decisión constitucional (Art. 214 de la ley n°13.005 de 2014). El artículo 1° trata de la duración del Plan que tendrá una vigencia de 10 años y constituye una orientación para las políticas públicas educativas. El plan entró en vigor en la fecha de su publicación, el día 25 de junio de 2014.

La referida Ley presenta las directrices, metas y monitoreo del PNE, las cuales deberán ser acatadas por los diferentes entes de la federación. Hay de señalar que este artículo se ocupa de examinar sus directrices y metas. El monitoreo se encargó al *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)*, el cual debía hacer un informe

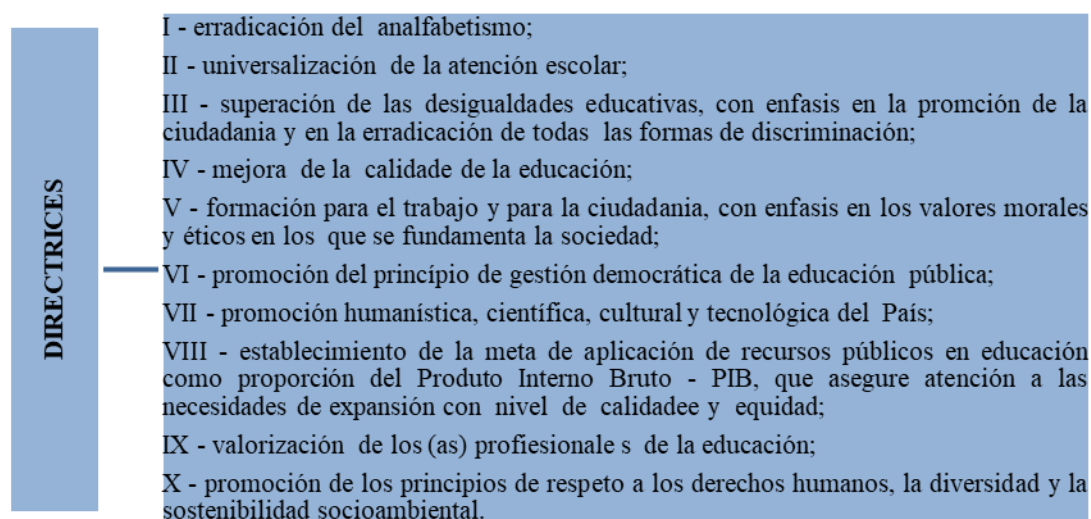
² La propuesta de enseñanza integral en tiempo integral se refiere al horario de los alumnos. Que estos permanezcan 8 horas en las aulas con distintas actividades, como deporte, música, etc..

³ Existen además otros problemas: a) falta de espacios físicos para otras actividades fuera de las aulas; b) profesionales cualificados para trabajar en actividades diferentes de las comúnmente existentes en los currículos formales de enseñanza (Coelho, 2015).

de seguimiento de las metas cada dos años, es decir cinco informes en los años de vigencia del plan, aunque el primero, en 2016, se retrasó varios meses. El primer paso fue la publicación, en septiembre de 2015, del documento *Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) – Linha de Base*. Tal documento presentó a la sociedad, con carácter preliminar, los indicadores seleccionados por el Inep y por el Ministerio de Educación para monitorear las metas del PNE 2014-2024. Después de publicar ese documento el Inep abrió un proceso de consulta pública⁴, del 13 de octubre al 11 de diciembre de 2015, para recoger las contribuciones de los ciudadanos y de las organizaciones.

Según el art. 2° de la Ley n°13.005/2014, el PNE presenta un total de 10 directrices, estando estas articuladas con lo que dispone la Constitución Federal y la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional -LDB/9394/96.

Figura 1: Directrices del PNE



Fuente: Ley n°13.005/PNE/2014

Las directrices del PNE y su cumplimiento por la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, constituyen el mayor desafío de la política educativa brasileña. Especialmente en un momento de grave crisis económica, política y social y porque no decir educativa que el país atraviesa, cuyas medidas de ajuste y control de los gastos públicas, sin

⁴ Hubo 498 participaciones en la consulta pública, de los cuales el 89,4% eran individuales y las restantes eran representaciones institucionales — el 9,2% de instituciones públicas y el 1,4% de instituciones privadas. Destacando la participación de docentes de la educación básica (34,3%), seguidos por estudiantes de educación superior (11,2%) y directores o coordinadores pedagógicos (11%).

transparencia, tienden a congelar las inversiones en áreas estratégicas para el desarrollo local, como el de la educación.

Se entiende que estas directrices están enlazadas entre sí y para ser ejecutadas dependen de tener recursos financieros asegurados, así como de una gestión pública interesada y comprometida con la agenda de la educación, cuestión que evidencia que solo la planificación (Oliveira, 2006) no garantiza la implementación de estas directrices, tan necesarias para la promoción del desarrollo local (Dowbor, 2009).

Entre las directrices del PNE se observa la erradicación del analfabetismo, cuestión que merece una atención especial y acciones estratégicas en la política educativa del país, el cual aún presenta una tasa de analfabetismo que representa el 8% del total de habitantes (IBGE, 2015), que constituye uno de los obstáculos para el desarrollo local (Dowbor, 2009; MARTINS, 2016). Esa tasa ha ido bajando del 8,7 en 2012 a 8,5 en 2013 y 8,3 en 2014; aunque sigue siendo muy alta (12,9 millones de personas). Esa bajada se produjo en todas las regiones excepto en la región norte, que paso de 9 a 9,1. Aunque la región con una tasa más alta es la nordeste con 16,2.

Para que el PNE alcance sus objetivos la Ley n°13.005/2014, estableció 20 metas a implementar por el Plan, las cuales están divididas en cuatro grupos. El primer grupo se refiere a las metas estructurales para garantizar la educación básica con calidad, cuestión importante teniendo en cuenta el atraso de Brasil, en el campo de la educación, en relación a otros países considerados del primer mundo. Para poder llegar a una enseñanza de calidad debe reforzarse la base y este es el objetivo del primer grupo (PNE, 2014).

Figura 2: Metas estructurantes para la garantía del derecho a la educación básica con calidad

Meta 1: universalizar, la educación infantil en preescolar para los niños de 4 a 5 años y el 50% de los niños hasta 3 años al final de la vigencia de este PNE.

Meta 2: universalizar la enseñanza básica de 9 años para toda la población de 6 a 14 años y garantizar que por lo menos el 95% de los alumnos concluyan esa etapa en la edad recomendada, al final de la vigencia de este PNE.

Meta 3: universalizar, la atención escolar para toda la población de 15 a 17 años y elevar, al final de la vigencia de este PNE, la tasa líquida de matrículas en la enseñanza media hasta el 85%

Meta 5: alfabetizar a todos los niños, como máximo, hasta el final del 3° año de la enseñanza básica.

Meta 6: ofrecer educación a tiempo entero en, como mínimo, el 50% de las escuelas públicas, de forma que se atiendan por lo menos, al 25% de los(as) alumnos(as) de la educación básica.

Meta 7: fomentar la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades, con la mejora del flujo escolar y del aprendizaje, de forma que se alcancen las siguientes medias nacionales para el IDEB: 6,0 en los años iniciales de la enseñanza básica; 5,5 en los años finales de la enseñanza básica; 5,2 en la enseñanza media.

Meta 9: elevar la tasa de alfabetización de la población con 15 años o más hasta el 93,5% en 2015 y, al final de la vigencia de este PNE, erradicar el analfabetismo absoluto y reducir en un 50% la tasa de analfabetismo funcional.

Meta 10: ofrecer, como mínimo, el 25% de las matrículas de educación de jóvenes y adultos, en las enseñanzas básicas y media, en la forma integrada de la educación profesional.

Meta 11: triplicar las matrículas de la educación profesional técnica de nivel medio, asegurando la calidad de la oferta y por lo menos el 50% de la expansión en el segmento público.

Fuente: Ley n°13.005/PNE/2014

Se observa que las metas estructurales están relacionadas específicamente al proceso de garantizar el derecho a la educación básica pública con calidad para todos los brasileños. Entre las metas que forman este grupo llama la atención la meta 1 que trata de la

universalización de la educación infantil⁵, cuyo nivel presenta un gran déficit de plazas en todo el territorio nacional (Campos, Füllgraf y Wiggers, 2016), a pesar de que tanto estudios nacionales como extranjeros, señalan la relevancia de la educación infantil para la buena continuidad y mejores resultados en la vida escolar.

En la franja de edad de 4 a 5 años se ha producido desde 2001 un crecimiento constante del porcentaje de alumnos escolarizados, aumentando un 2,6 de puntos porcentuales desde 2013 a 2015. En esa fecha el 90,5% de los niños de esa edad eran atendidos lo que parece un buen resultado y que aproxima a la meta planteada, que era del 100%. Pero es importante señalar que el 9,5% que falta significan cerca de 500 mil niños y que las desigualdades regionales y económicas son importantes. Los mejores resultados los alcanzan los Estados del nordeste, como son: Piauí (97,1), Rio Grande del Norte (96,1%) y Ceará (95,7%). En el caso de las familias, las de renta más alta el 96,3% de los niños están escolarizados, en cambio en las familias con renta más baja solo están el 88,3% (IBGE/Pnad, 2016). También existen diferencias entre las zonas urbanas y las rurales, aunque ha ido descendiendo en estos años (de 20,7 puntos en 2004 a 5 en 2014).

La situación, en cambio, es peor en la franja de 0 a 3 años. Aunque desde 2005 hay un crecimiento constante en el porcentaje, en 2015 solo se había alcanzado un 30,4 % del 50% fijado como meta (OPN, 2017). Habiéndose producido un mayor crecimiento de la escolarización en las zonas urbanas (el 76,6% según el censo escolar de 2016) y en las familias con rentas más altas. Siendo las regiones sudeste (37,9%) y sur (37%) las que obtienen mejores resultados. Aunque un grupo de trabajo del Instituto Rui Barbosa (IRB) y de la Asociación de los Tribunales de Cuentas (Atricon), con un nuevo sistema de verificación de datos que usa como base el software TC Educa, han mostrado que en 2016 de los 5.565 municipios de Brasil solo 563, es decir el 10,1%, cumplieron la meta de atender al 50% de los niños de esa franja de edad. Lo que supone a nivel nacional que un 27,07% de niños fueron atendidos, casi la mitad de lo que pretende la ley. Los datos facilitados para 2016 por TC Educa señalan que no solo no han mejorado sino que en algunos casos han empeorado.

En lo que respecta a la meta 6, según el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)* en 2013, el 44,2% de las escuelas públicas de educación básica poseían al menos una aula en tiempo integral, siendo que, del total de aulas en la red

⁵ El Plan Nacional de Educación aprobado en 2000, ya estableció una serie de estándares mínimos de calidad a ser observados por las instituciones de educación infantil. Entre ellos estaban: muebles, equipos y materiales pedagógicos adecuados; adecuación a niños especiales; instalaciones sanitarias y de higiene personal; espacio interior con iluminación y ventilación, entre otros.

pública en la educación básica, apenas el 13,5% correspondían a la educación en tiempo integral (Brasil, 2013). En 2015 creció hasta el 18,7%, lo que supone un crecimiento de 5,2 puntos en dos años; siendo la región Nordeste la que consiguió un mayor crecimiento y la Centro-Oeste la que menos (Inep, 2016). Para aumentar los porcentajes estaba prevista la ejecución de nueve estrategias, de las cuales tres están explícitamente vinculadas a la colaboración y coordinación entre los entes federados (Brasil, 2014).

La meta 7, que está muy relacionada con la 6, también es muy importante. Su objetivo es fomentar la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades, con mejora del flujo escolar y del aprendizaje, de forma que se alcancen las siguientes medias nacionales según el IDEB: 6,0 en los años iniciales de la enseñanza básica; 5,5 en los años finales de la enseñanza básica; 5,2 en la enseñanza media.

Los datos del IDEB/2015 muestran que el índice total alcanzado en Brasil para las años iniciales fue de 5.5, siendo en la esfera estadual de 5.8 y en la municipal de 5.3. En los años finales de la básica el índice total de Brasil fue de 4.5, en la esfera estadual de 4.2 y en la municipal de 4.1, bastante más bajos que en los años iniciales. Es importante señalar que según el Observatorio del PNE el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb), utilizado para medir la meta 7, tiene algunas limitaciones. Primero, es necesario tener en cuenta que el Ideb está compuesto por dos indicadores con características muy diferentes (resultado de la *Prova Brasil* y del porcentaje de aprobados). Avances en los porcentajes de aprobados son posibles sin una mejora de la calidad. Por tanto, se debe hacer una lectura por separado de cada uno de los indicadores.

Los resultados del IDEB en la enseñanza básica muestran que para alcanzar el índice deseado es necesario aún hacer mucho, especialmente en la esfera municipal. La competencia para ofertar ese nivel de enseñanza es de los municipios, los cuales en su mayoría, sobreviven de la transferencia de recursos constitucionales. En lo que se refiere a la Enseñanza Media el cuadro 1 muestra los resultados del IDEB/2015 para ese nivel.

Cuadro 1: IDEB/2015 de la Enseñanza Media

	IDEB Observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	5.2
Dependencia Administrativa												
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.9

Fuente: IDEB/2015

Los datos revelan que la enseñanza media en Brasil está por debajo de lo deseado por el índice y que demanda una atención urgente de transformación, con el fin de que los estudiantes de ese nivel puedan proseguir sus estudios, así como prepararse para el mercado de trabajo. Los resultados alcanzados por la enseñanza media son un desafío, para conseguir la mejora del índice, para los Estados y el Distrito Federal ya que la competencia de la oferta en ese nivel de enseñanza es suya. Esta cuestión plantea la necesidad de una planificación que tenga en cuenta la realidad del país, especialmente en su diversidad territorial, de modo que ese nivel de enseñanza haga posible el desarrollo de lo local (Dowbor, 2009; MARTINS, 2016).

El segundo grupo de metas se refiere a la inclusión de la diversidad y a la reducción de la desigualdad.

Figura 3 – Metas de la reducción de las desigualdades y la valorización de la diversidad.

Meta 4: universalizar, para la población de 4 a 17 años con deficiencia, trastornos globales de desarrollo y altas habilidades o superdotados, el acceso a la educación básica y a la atención educativa especializada, preferencialmente en la red regular de enseñanza, con la garantía del sistema educativo inclusivo, de salas de recursos multifuncionales, clases, escuelas o servicios especializados, públicos o mediante convenios.

Meta 8: elevar la escolaridad media de la población de 18 a 29 años, de forma que se alcance, como mínimo, 12 años de estudio en el último año de vigencia de este plan, para las poblaciones del campo, de la región de menor escolaridad en el País y de los 25% (más pobres, e igualar la escolaridad media entre negros y no negros declarados a la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE).

Fuente: PNE 2014

La reducción de las desigualdades y la valorización de la diversidad es una de las preocupaciones del desarrollo local. Esas directrices convergen con las ideas de Dowbor (2009) según las cuales la educación como estrategia para el desarrollo local está directamente vinculada a la comprensión y a la necesidad de formar personas que mañana puedan participar de forma activa de las iniciativas capaces de transformar su entorno, de generar dinámicas constructivas.

La reducción de las desigualdades y la valorización de la diversidad deben estar relacionadas a las desigualdades intraregionales, las cuales son evidentes por las disparidades del sur y sudeste ricos y el norte y el nordeste pobres.

Respecto a la meta 4, *Movimento Todos Pela Educação* (TPE) señala que la integración de los alumnos con deficiencia ha avanzado en menor proporción en el sistema educativo que otras metas planteadas en el PNE, a pesar de los esfuerzos realizados. El Censo da Educação Básica de 2016 muestra que la participación de estudiantes con deficiencia cae en cada etapa. En los años iniciales de la enseñanza básica (del 1.º al 5.º ano), el 3% tiene alguna deficiencia – física y/o intelectual. En los años finales, el 2%. Cayendo en la enseñanza media al 0,9 %. Para conseguir mejorar los resultados es necesaria la continuidad de inversiones en la formación de educadores, la mejora de las prácticas pedagógicas, de la accesibilidad arquitectónica y tecnológica y la construcción de redes de aprendizaje.

Los resultados conseguidos en 2015 para la meta 8 demuestran que conseguir la escolaridad de la población del campo (8,3%) y de la población más pobre (8,5%) está resultando más difícil que en el caso de las mujeres (10,5%), los negros (9,5%) y la región de menor escolaridad (9,3%) (Pnad/IBGE, 2017). Aunque parece posible alcanzar los números planeados en el PNE, sería interesante conocer también la calidad de esa educación.

El tercer grupo de metas se refieren a la valorización de los profesionales de la educación tanto en el sentido de un aumento de los salarios para que estén más motivados, como sobre la inversión en la cualificación y respeto a los profesionales de todos los niveles.

Figura 4: Metas de la valorización de los profesionales de la educación.

Meta 15: garantizar, en régimen de colaboración entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el plazo de 1 (un) año de vigencia de este PNE, la política nacional de formación de los profesionales de la educación de la que tratan los apartados I, II y III del apartado del art. 61 de la Ley n° 9.394, de 20 de diciembre de 1996, asegurando que todos los profesores y profesoras de la educación básica posean formación específica de nivel superior, obtenida en el curso de licenciatura del área de conocimiento en que ejercen su actividad.

Meta 16: formar, a nivel de posgrado, al 50% (cincuenta por ciento) de los profesores de la educación básica, en el último año de vigencia de este PNE, y garantizar a todos(as) los(as) profesionales de la educación básica formación continua en su área de actividad, considerando las necesidades, demandas y contextualizaciones de los sistemas de enseñanza.

Meta 17: valorizar a los(as) profesionales de magisterio de las redes públicas de educación básica, de forma que se equipare su rendimiento medio al de los(as) demás profesionales con escolaridad equivalente, al final del sexto año de vigencia de este PNE.

Meta 18: asegurar, en el plazo de 2 (dos) años, la existencia de planes de carrera para los(as) profesionales de la educación básica e superior pública de todos los sistemas de enseñanza y, para el plan de carrera de los(as) profesionales de la educación básica pública, tomando como referencia el salario mínimo profesional, definido en ley federal, en los términos del apartado VIII del art. 206 de la Constitución Federal.

Fuente: PNE 2014

La educación de calidad resulta de la valorización del profesional y está asociada a la remuneración de los profesionales y a la formación en cursos de licenciatura, una exigencia constitucional para ser profesor.

De los 2,2 millones de docentes en la educación básica, aproximadamente el 22,5% no poseen formación de nivel superior (Censo Escolar de 2016). Después de 2006, plazo dado a las redes públicas y privadas para cumplir la obligatoriedad del diploma de nivel superior para los docentes (LDB/1996), solamente los que lo tienen pudieron participar en los concursos. Desde 2010 hasta 2016, el número de diplomados creció casi 10 puntos (el 68,9%, en 2010, el 76,4%, en 2015 y el 77,5% en 2016). Es importante resaltar que los datos por regiones muestran gran disparidad entre el Norte y el Nordeste, donde hay menos docentes con la formación adecuada, y las otras regiones del país. En el caso de los profesores de educación infantil aún no tienen magisterio ni educación superior un 53,1% (en 2014, eran un 84,7%, según el INEP), lo que supone un esfuerzo considerable aunque no suficiente. La educación

media se encuentra en 2016 en una situación algo mejor a la de la educación infantil, al ser el 45% los que no tienen la formación superior necesaria.

Sobre la cuestión de la remuneración, aunque haya sido definido un salario mínimo profesional, es cierto que muchos estados y municipios justifican el no cumplimiento a la no disponibilidad de recursos financieros. Habiéndose conseguido, hasta 2015, solo un poco más de la mitad (52,5%) y todo ello con enormes fluctuaciones de unos años a otros (IBGE/Pnad, 2017). En el informe divulgado por el Inep, se señala que los profesores ganan de media el 81,6% del salario medio de otros profesionales con escolaridad equivalente. Pero este cálculo del Inep diverge de otros estudios. La recogida y análisis hecho por el movimiento *Todos pela Educação* muestra, por ejemplo, que los profesores ganan todavía menos en relación a los demás profesionales con escolaridad equivalente: el 54,5%. Según el movimiento, los bajos salarios convierten a este trabajo poco atrayente para los mejores profesionales.

En relación a la formación continua del profesorado, es evidente que se avanzó mucho con los programas del gobierno federal, un ejemplo de ello es el PNAIC, especialmente en la enseñanza básica. Sin embargo las últimas propuestas de medidas del MEC traen de vuelta cuestiones antiguas como es la docencia por “notorio saber”, un retroceso para la calidad de la educación que intenta poner en marcha el PNE. Es cierto que viendo los datos de 2016 se ha avanzado bastante en la enseñanza básica (34,6% de profesores con posgrado, teniendo como meta el 50%) y además ese avance no ha sufrido ningún retroceso en estos años. No ha ocurrido lo mismo con la formación continua en la que solo se ha conseguido el 33,3% cuando la meta es de 100% (IBGE/Pnad, 2017).

El cuarto y último grupo de metas trata de elevar la oferta de matrículas en la enseñanza superior y en el posgrado.

Figura 5 – Metas de la enseñanza superior en los planes municipales y estatales.

Meta 12: elevar la tasa bruta de matrícula en la educación superior al 50% (cincuenta por cien) y la tasa líquida al 33% (treinta y tres por ciento) de la población de 18 (dieciocho) a 24 (veinticuatro) años, asegurar la calidad de la oferta y expansión para, por lo menos, el 40% (cuarenta por ciento) de las nuevas matrículas, en el segmento público.

Meta 13: elevar la calidad de la educación superior y ampliar la proporción de master y doctores del cuerpo docente en efectivo ejercicio en el conjunto del sistema de educación superior al 75% (setenta y cinco por ciento), siendo, del total, como mínimo, el 35% (treinta y cinco por ciento) doctores.

Meta 14: elevar gradualmente el número de matrículas en el posgrado, hasta alcanzar la titulación anual de 60.000 (sesenta mil) master y 25.000 (veinticinco mil) doctores.

Fuente: PNE 2014

Ese grupo de metas refleja la necesidad de ampliación de las ofertas en la educación superior y la de posgrado, así como el aumento de master y doctores en las instituciones de enseñanza superior y también en la educación básica. Esa cuestión supone que deberá ser realizado un esfuerzo para el crecimiento de la educación superior y de los programas de doctorado y master, esfuerzo que busque aumentar la capacitación y la calidad de la educación.

Los datos del censo de la educación superior presencial de 2000 revelan que el número de matrículas fue de 2.694.245 alumnos, mientras que en el año 2014 ese número fue de 7.828.013 alumnos (cursos presenciales y a distancia), lo que muestra que ese número creció considerablemente, impulsado por los programas federales, FIES, PROUNI, y de los programas de oferta de enseñanza superior en los municipios brasileños, lo que debe ser potenciado en esta década.

El número de licenciados aumento mucho de 2004 a 2013 pasando de 27.000 a cerca de 50.000, cayendo en 2014 pero volviendo a recuperarse en 2015 (54.924). Si se sigue así pronto se superara la meta de 60.000 licenciados para 2024. Lo que sigue existiendo es un gran desequilibrio entre los licenciados profesionales y los académicos, ya que la mayoría opta por la licenciatura académica.

En cuanto al número de doctores desde 1998 hay un crecimiento continuo, con excepción de los años de 2004 a 2010. En 2015 es casi cinco veces mayor que a finales de la década de los 90, lo que revela que posiblemente si el ritmo se mantiene se alcanzara la meta. En 2015 el número de doctores era de 18.625 cuando se pretende alcanzar en 2024 los 60.000.

Los estados que tienen un mayor número de doctores son: Sao Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande del Sur y Minas Gerais (Educação, 2016).

Un paso importante para garantizar una Enseñanza Superior de calidad es tener un buen cuadro de profesionales, como se señala en la Meta 13. Para ello es importante aumentar la cantidad de licenciados y doctores dando clase en las universidades y facultades brasileñas, inclusive en el sector privado. Meta que habían sobrepasado en 2016 cuando aún quedaban ocho años para ello, habiendo llegado al 78,2% de licenciados y doctores en el cuerpo docente cuando la meta a alcanzar era el 75% en 2024 y el 39% de doctores cuando la meta era del 35% en 2024. Lo que supone un éxito total y obliga a modificar los porcentajes de la meta (MEC/Inep/DEED/Sinopse do Censo Superior).

Aunque aún no se hayan cumplido más que cuatro de los diez años planificados en el Plan de Educación Nacional, ya se pueden señalar, con esta investigación, algunos desafíos importantes para el desarrollo local (Tabla 2).

Tabla 2: Desafíos para el desarrollo local

Tipos	Desafíos
Estatales	Interacción interorganizacional gubernamental
	Ampliación de la aplicación de recursos financieros en educación
	Ampliación del incentivo para la escuela de tiempo integral.
	Mejora de la calidad de la enseñanza
	Erradicación del analfabetismo
Interacción Estado-Sociedad	Participación ciudadana en la implementación y gestión local del Plan Nacional de Educación
	Transparencia de informaciones públicas para el control y la gestión social
	Elaboración de indicadores de evaluación del desarrollo local

Fuente: Elaboración de los autores.

El Plan Nacional de Educación es un proyecto muy ambicioso que se encuentra con importantes desafíos. El primero de ellos es la necesidad de coordinación entre todos los niveles de gobierno para poder implementar por medio de acciones todas las metas, Brasil es un país con grandes desigualdades territoriales y no todos los estados y municipios tienen una estructura adecuada para ello. Por lo tanto, se debían crear procedimientos y ayudas especiales para aquellos con más dificultades, teniendo una especial atención con las zonas rurales. Para ello es necesario aumentar el porcentaje del PIB dedicado a la educación e implicar a los ciudadanos y organizaciones sociales en la consecución de los objetivos. Sin embargo, no es

posible la implicación de estos actores sin una mayor información y transparencia, que les permita una participación de mayor calidad.

Pero también existen otros desafíos muy importantes como son una erradicación real del analfabetismo sobre todo en aquellos sectores de la sociedad que se encuentran, de alguna manera, fuera del sistema. En el caso de los demás no solo es necesario que estén integrados en el sistema de enseñanza sino que además esta sea de calidad e integral, para ello es importante elaborar indicadores que permitan evaluarlo. Sin olvidar las especiales características de cada uno de los distintos territorios que conforman el país.

4. Conclusiones

El Plan Nacional de Educación Brasileño (2014-2014) en su proceso de planificación utilizó las conferencias (nacionales) en las cuales hubo participación social en las deliberaciones de las directrices y metas de este plan. En el panorama de las 10 directrices trazadas se observó la necesidad de ampliación de la inversión pública en relación al PIB en el área de educación y la erradicación del analfabetismo. También se ha observado que se cuestionan las medidas gubernamentales sobre programas como el FIES y el PROUNI y, consecuentemente, las formas de incentivar el acceso a la enseñanza superior.

En términos de metas, se identificaron cuatro grupos de metas que son: estructurantes para la garantía del derecho a la educación básica con calidad; reducción de las desigualdades y la valorización de la diversidad; valorización de los profesionales de la educación; y enseñanza superior en los planes municipales y estatales. Sobre el primer grupo el IDEB se mostró como un indicador para el avance de las acciones locales. En relación al segundo, se observan las desigualdades entre las regiones sur y sudeste y las del norte y nordeste, estando estas últimas en una peor situación educativa. Hay disparidad también entre el nivel de escolaridad en el campo y en la ciudad. En el tercer grupo de metas, surgen las cuestiones salariales, de cualificación y respeto profesional. En el último grupo resulta evidente la necesidad de una mayor oferta de educación superior y de posgrado.

Por tanto, al considerar la educación como elemento clave del desarrollo local se identifican algunos desafíos, entre ellos los desafíos estatales de interacción intragubernamental y de ampliación de recursos financieros destinados a la educación focalizados para escuelas de tiempo integral y la erradicación del analfabetismo. Por otra parte, los desafíos de interacción sociedad-estado, están dirigidos a la participación ciudadana con transparencia pública en la gestión social de la educación para el desarrollo por la transformación para mejorar la realidad local.

Por más que exista un proceso de planificación de políticas públicas a nivel nacional, son necesarias acciones de implementación locales para convertir el plan en demandas específicas. Esto refuerza la importancia de un proceso de planificación democrático con participación social a nivel local tanto para la educación, como para su interface con la formación ciudadana y para que el mercado de trabajo se convierta efectivamente en desarrollo local. También parece necesario un esfuerzo continuo de los gestores y de la sociedad para alcanzar las metas y evitar retrocesos, ya que estos últimos se producen con mucha facilidad.

Referencias

Araujo, G. C. (2010). Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, 31(112), 749-768.

Ávila, V. F. (2016). Pressupostos para formação educacional em desenvolvimento local. *INTERAÇÕES-Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 1(1), 63-76.

Avritzer, L., y Souza, C. H. L. (2013). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea.

Brasil, C. N. (2014). *Plano Nacional de Educação: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil, M. E. (2013). *Programa Mais Educação: impactos na educação integral e integrada*. Brasília: MEC.

Brasil, S. F. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Campos, M. M., Füllgraf, J., Wiggers, V. (2016). A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, 36(127), 87-128. 2016.

Dowbor, L. (2009). *Educação e desenvolvimento local*. In: Mafra, J., Romão, J. E., Scocuglia, A. C., Gadotti, (org.). *Globalização, Educação e Movimentos Sociais*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire.

Educação, T. P. Disponible en: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>> Acceso el 10.09.2016.

Ketele, J. M. Roegiers, X. & Brito, C. A. (1999). *Metodologia da recolha de dados: fundamentos dos métodos de observações, de questionários, de entrevistas e de estudo de documentos*. Lisboa: Instituto Piaget.

Laville, C. y Dione, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Martins, S. R. O. (2016). Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. *INTERAÇÕES-Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, 3(5), 51-59.

Oliveira, J. A. P. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *RAP Rio de Janeiro*, 40(1), 273-288.

OPN, O. P.N.E. (2017). Disponible en < <http://www.observatoriodopne.org.br/>> Acceso el 13.09.2017

Saviani, D. (2010). Sistema nacional de educação articulado ao plano nacional de educação. *Revista Brasileira de Educação*, 15(44), 380-393.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, 16, 20-45.

Souza, D. B., y Menezes, J. S. S. (2015). *Planos estaduais de educação: (des)vinculações com a gestão dos sistemas estaduais de ensino*. In: Souza, D. B, Duarte, M. R. T., Oliveira, R. F., (Org.). *Sistemas educacionais: concepções, tensões, desafios*. São Paulo: Loyola.