

**Programa de Pós-Graduação em Educação
Universidade do Estado do Mato Grosso
Cáceres - Mato Grosso - Brasil**

Revista da Faculdade de Educação - Vol. 39, nº 1 (Jan/Dez) 2023
ISSN: 2178-7476



EL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN BRASILEÑO 2014-2024: UN ANALISIS DE FUTURO

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL 2014-2024: UMA ANÁLISE DO FUTURO

THE BRAZILIAN NATIONAL EDUCATION PLAN 2014-2024: AN ANALYSIS OF THE FUTURE

Carmen Pineda Nebot

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid - Espanha
Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid -
Espanha

Investigadora GEGOP- Universidad Federal de Viçosa-MG (Brasil)

E-mail: carmenpinedanebot@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6101-8560>

RESUMEN: Cuando está finalizando el Plan Nacional de Educación 2014-2024 creemos que es el momento de comenzar a analizar su funcionamiento y resultados. Ello permitirá a los que tengan que redactar un nuevo plan a corregir los problemas y errores que se hayan podido cometer y a partir de ahí crear un nuevo plan que sirva para dar un nuevo impulso a la educación brasileña y al desarrollo del país. En cuanto a la metodología se ha utilizado un enfoque cualitativo, con revisión de la literatura sobre el tema y análisis de datos. En el artículo hemos tratado dos cuestiones importantes: las políticas seguidas por los gobiernos de Temer y Bolsonaro sobre educación y la gestión de la pandemia de COVID19. Dos cuestiones íntimamente relacionadas y que han influido muy negativamente en la educación brasileña, retrasando su desarrollo en diez años, obligando a los nuevos gobiernos a realizar un gran esfuerzo.

PALABRAS CLAVES: educación, plan nacional de educación, desarrollo, futuro.

RESUMO: Quando o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estiver a ser finalizado, acreditamos que é altura de começar a analisar o seu funcionamento e resultados. Isso permitirá a quem tiver que traçar um novo plano para corrigir os problemas e erros que possam ter sido cometidos e a partir daí criar um novo plano que sirva para dar um novo impulso à educação brasileira e ao desenvolvimento do país. Quanto à metodologia, utilizou-se uma abordagem qualitativa, com revisão da literatura sobre o tema e análise de dados. No artigo tratamos de duas questões importantes: as políticas seguidas pelos governos de Temer e Bolsonaro em matéria de educação e a gestão da pandemia da COVID19. Duas questões intimamente relacionadas que influenciaram muito negativamente a educação brasileira, atrasando em dez anos o seu desenvolvimento, obrigando os novos governos a um grande esforço.

PALAVRAS-CHAVE: educação, plano nacional de educação, desenvolvimento, futuro.

ABSTRACT: When the National Education Plan 2014-2024 is finalizing, we believe that it is time to begin to analyze its operation and results. This will allow those who have to write a new plan to correct the problems and mistakes that may have been made and from there create a new plan that serves to give a new impetus to Brazilian education and the development of the country. Regarding the methodology, a qualitative approach has been used, with a review of the literature on the subject and data analysis. In the article we have dealt with two important issues: the policies followed

by the governments of Temer and Bolsonaro on education and the management of the COVID19 pandemic. Two closely related issues that have had a very negative influence on Brazilian education, delaying its development by ten years, forcing the new governments to make a great effort.

KEYWORDS: education, national education plan, development, future.

“Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar”
(Paulo Freire, 1992).

Introducción

La educación es uno de los pilares básicos del desarrollo de cualquier país, al permitir que se alcancen mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico. Además, sirve para corregir las desigualdades económicas, territoriales y sociales, algo muy importante en un país como Brasil, al favorecer la movilidad social de las personas y permitirles acceder a mejores empleos y a partir de ello mejorar su calidad de vida.

Existiendo como lo demuestran los datos de organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹, una correlación muy estrecha entre el nivel de desarrollo de los países con la fortaleza de sus sistemas educativos. La educación es, por tanto, una inversión muy productiva que ayuda a lograr sociedades más justas, productivas y equitativas.

De ahí que en Brasil desde la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1988 fuera uno de los temas más discutidos. Teniendo como elemento principal del debate la creación, articulación y planificación de una política pública integradora del sistema educativo brasileño entre los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal). Teniendo en cuenta como señalan Menegolla y Sant’Ana (2001, p. 25) que “planear el proceso educativo es planear lo indefinido, porque la educación no es un proceso, cuyos resultados pueden ser totalmente predefinidos, determinados o pre escogidos, como si fuesen productos derivados de una acción puramente mecánica e impensable”.

En ese sentido, la Constitución planteaba la futura creación de un “Plan Nacional de Educación, de carácter plurianual, buscando la articulación y el desarrollo de la enseñanza en sus diversos niveles y la integración de las acciones del Poder Público” (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988, Art. 214)² Dispositivo constitucional que fue reforzado, en 1996, por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), que fijaba un plazo para los planes de diez años. En diciembre de 2010 el Ministerio de Educación crea el Foro Nacional de Educación – FNE, que se convierte por la Ley 13.005/2014 en un órgano del estado. El Foro, según el art.5º de la ley anterior, debía ser una de las instituciones responsables de la ejecución del PNE, manteniendo un

1 Según la OCDE (2009) un año adicional de escolaridad incrementa el PIB per cápita de un país entre el 4 y 7%.

2 Traducción de la autora.

control continuo y realizando evaluaciones periódicas, además de articular las Conferencias Nacionales con las Conferencias Regionales, Estaduales y Municipales.

Este año finaliza el II Plan Nacional de Educación 2014-2022, plan que ha sufrido en estos últimos años muchos contratiempos tanto de tipo político como sanitarios, por lo que parece necesario antes de comenzar a preparar y discutir un nuevo plan, analizar algunos de esos problemas con el fin de conocer lo que ocurrió e intentar mejorar su gestión. La educación debe ser una cuestión prioritaria en Brasil y para ello debe hacerse un gran esfuerzo con el fin de recuperar y mejorar los resultados que se planteaban en el último PNE.

Este artículo se centra en dos aspectos importantes que han influido negativamente en los resultados del PNE y que están muy relacionados: el cambio político y la gestión de la pandemia del COVID19. En cuanto a la metodología se ha utilizado un enfoque cualitativo, con revisión de la literatura sobre el tema y análisis de los datos relacionados con el PNE 2014-2024 y el sistema educativo.

En el artículo se comienza por hacer un recorrido histórico de los PNE para pasar a hacer un análisis de los resultados del PNE 2014-2024, seguida de una explicación de algunas de las razones que han provocado que no se cumplieran todas las expectativas, para terminar con unas pequeñas conclusiones. En él no se pretende ni analizar todos los resultados del PNE 2014-2024 ni tampoco todas las razones que han llevado a no conseguir los resultados esperados, solo intenta plantear algunas cuestiones que puedan servir para la discusión del próximo PNE.

Antecedentes históricos

El primer PNE de 2001- 2010 se elaboró en un momento de discrepancia política e ideológica sobre la concepción de la educación y sus prioridades, que llevó en 1998 a presentar ante el congreso dos proyectos de ley, uno del gobierno federal y otro de la oposición. Al final acabó siendo una mezcla de los dos proyectos, en una proporción de contenido del 75% de la propuesta del gobierno y un 25% del de la oposición (BORDIGNON, 2014).

Finalmente, el 9 de enero de 2001 (Ley 10.172/2001) fue aprobado el PNE 2001-2010. El plan constaba de 295 metas para todo el sistema educativo brasileño, desde la educación infantil hasta la universitaria. En seguida surgieron las críticas al PNE, la primera de ellas es que no habían previsto los costes de las acciones ni las fuentes de recursos, lo que llevó a etiquetarla como “mucho discurso y ningún recurso” (SECCHI, NUNES y CHAVES, 2021). La segunda es que en él se daba más importancia a la educación superior que a la educación básica, a pesar de la deficiencia histórica que esta sufría (DAVIES, 2001; SOUZA, 2014). Otra de las críticas es la falta de coordinación entre las redes de educación: federal, estadual y municipal.

Lo más positivo de la elaboración y creación de este plan es que sirvió para consolidar los sistemas de evaluación de la educación, evaluaciones que servían para conocer si se cumplían los

objetivos y metas. En 1990 se creó el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), en 1998 el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) y en 2004 el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), siendo responsable de todos ellos el Instituto Nacional de Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep-MEC) (SECCHI, NUNES y CHAVES, 2021).

El conocimiento adquirido durante los años de vigencia del plan y en las Conferencias Nacionales sirvieron para la construcción de un nuevo plan. Para su construcción se utilizó una metodología top down de construcción social de abajo a arriba³, abandonando el modelo racionalista del anterior plan, al considerarlo más adecuado para lidiar con la complejidad y variedad del sector educativo (SECCHI, NUNES y CHAVES, 2021). Al final de todo el proceso⁴, que fue largo y laborioso, fue aprobado en 2010 el texto base del Plan Nacional de Educación para el decenio 2011-2020 y se mandó como proyecto de ley al congreso en diciembre de ese mismo año.

Aunque parecía que por el modelo participativo utilizado iba a ser aprobado rápidamente no fue así, habiendo muchas interferencias y problemas. Por ello tuvieron, al final, que cambiarse las fechas, pasando a ser el plan de 2014-2024. Su estructura está formada por 10 directrices y 20 metas con sus respectivas estrategias, las cuales debían evaluarse cada dos años para poder seguir su cumplimiento. La realización de esa evaluación se encargó al Inep, que creó 57 indicadores para poder operacionalizar las directrices y metas. Habiendo realizado este organismo evaluaciones durante los años 2016, 2018, 2020 y 2022.

Resultados del PNE 2014-2024.

Como fijaba la Ley nº 13.005 de 2014 que aprobó el PNE 2014-2024 el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep) presentó el Informe del 4º ciclo de seguimiento de las metas del PNE. Explicando en la introducción del informe los problemas que han tenido para la obtención de datos, a causa del retraso del Censo Demográfico y de la Encuesta Nacional de la Muestra de Domicilios (Pnad), debido a la pandemia.

Como son muchos los indicadores del PNE y el desarrollo de cada uno tiene una dinámica propia, con evolución y métricas distintas y por tanto son necesarios estudios particularizados para comprender sus resultados, en este trabajo nos referiremos a los resultados generales y haremos hincapié solo en algún indicador concreto.

Para conocer mejor el nivel de implementación en el informe del Inep podemos ver el nivel de ejecución de 41 indicadores. De ellos cinco indicadores ya superan el 100%, mientras siete presentan retroceso con los resultados esperados. Teniendo en cuenta que el PNE está en su octavo año de ejecución, la expectativa era que los niveles medios estuviesen en torno al 80%. En cambio, el nivel de ejecución medio está en el 45,1% y 35 indicadores tienen un nivel de ejecución por debajo del

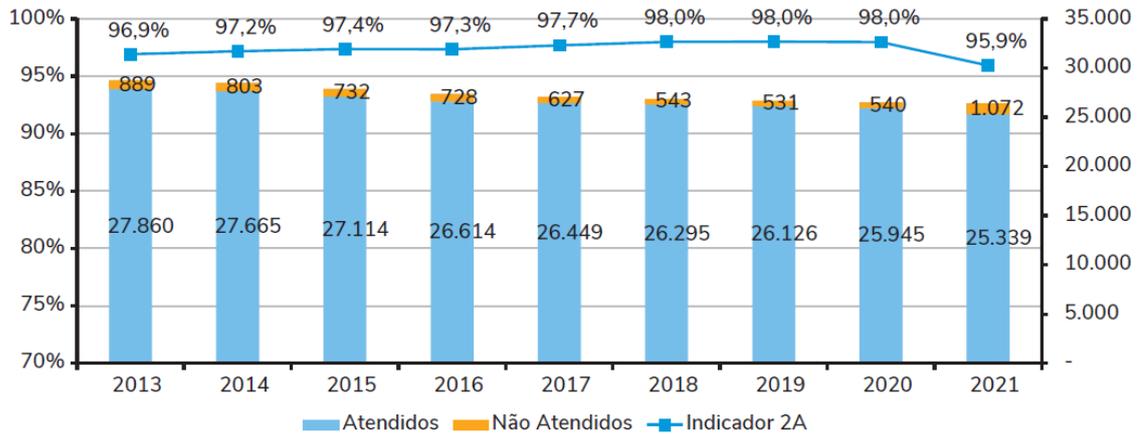
³ A pesar de las dificultades que este tipo de proceso presentaba, el momento político era absolutamente favorable para la utilización del método deliberativo de abajo a arriba. Además, se contaba con el apoyo del ministro de educación, Fernando Haddad.

⁴ Participaron cerca de 3,5 millones de brasileños.

80%. Eso viene a demostrar que la ejecución del actual PNE es insuficiente para alcanzar las metas planteadas, encontrándose en este momento los resultados en la mitad de lo esperado.

En el caso de algunas metas concretas, como la 2 que establecía universalizar el acceso a la población entre 6 y 14 años, vemos en el gráfico 1 que se ha retrocedido. Este retroceso en un año representa, en perspectiva histórica, un retroceso de cerca de diez años.

Gráfico 1.- Número y porcentaje de alumnos de 6 a 14 años que frecuentan o han terminado la enseñanza básica 2013-2021.



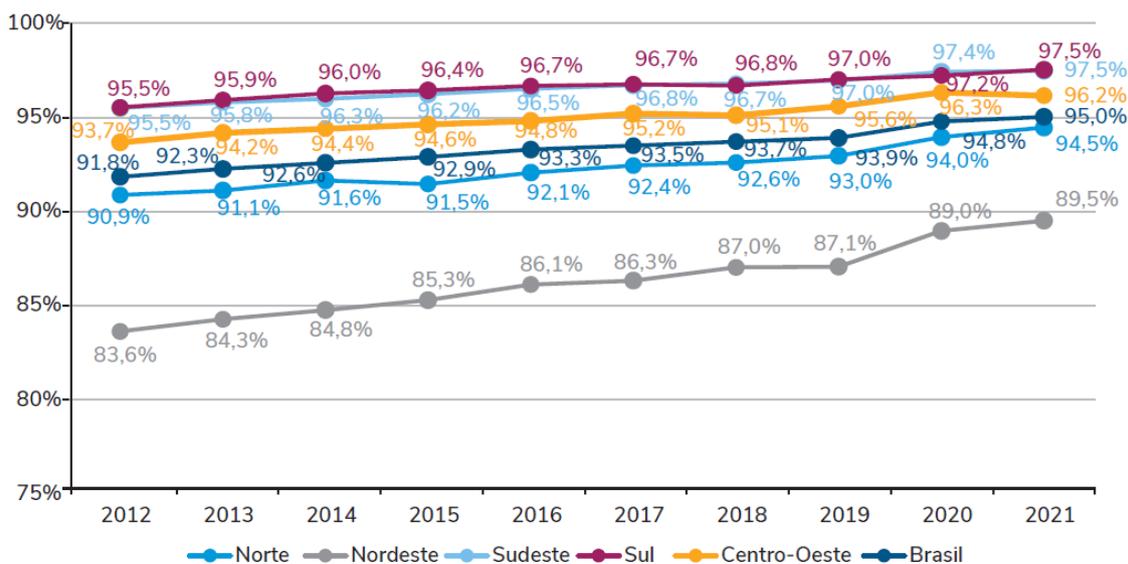
Fuente: Informe del Inep 2021.

Si lo apreciamos por regiones vemos que ha aumentado la desigualdad que se estaba, hasta 2017, consiguiendo reducir. En 2021 la desigualdad entre las Regiones Norte y Sudeste alcanza los 1,6 p.p., cuando en 2017 era de 0,6 p.p. Entre las Regiones Nordeste y Sudeste, la desigualdad en 2021 fue de 1,4 p.p., mientras que en 2017 era de 0,4 p.p. En el primero caso, la desigualdad fue el doble y en el segundo el triple.

La meta 9 tenía como objetivo aumentar la tasa de alfabetización de la población con más de 15 años hasta el 93,5% en 2015 y en 2024 erradicar el analfabetismo absoluto y reducir en un 50% el analfabetismo funcional. El primer objetivo, del 93,5%, no se consiguió hasta 2020, cinco años después de cuando debería haber ocurrido. En el caso del analfabetismo funcional, ocurrió que creció cuando debía retroceder, siendo necesario, para cumplir los plazos, una reducción de más de 15 puntos porcentuales. Una de las razones que han llevado a esta situación es el desmantelamiento del Programa *Brasil Alfabetizado* por el Gobierno Bolsonaro, este programa se desarrollaba en todo el país, pero con una atención prioritaria a aquellos municipios con una alta tasa de analfabetismo.

En el gráfico 2 se aprecia que, en 2021, con excepción de los estados de Rio Grande do Norte (91,0%), de Pernambuco (91,3%) y de Bahia (90,5%), todos los demás estados de la región Nordeste aún no habían llegado a una tasa del 90% de alfabetizados.

Gráfico 2.- Tasa de alfabetización de la población de más de 15 años 2012-2021. Brasil y regiones



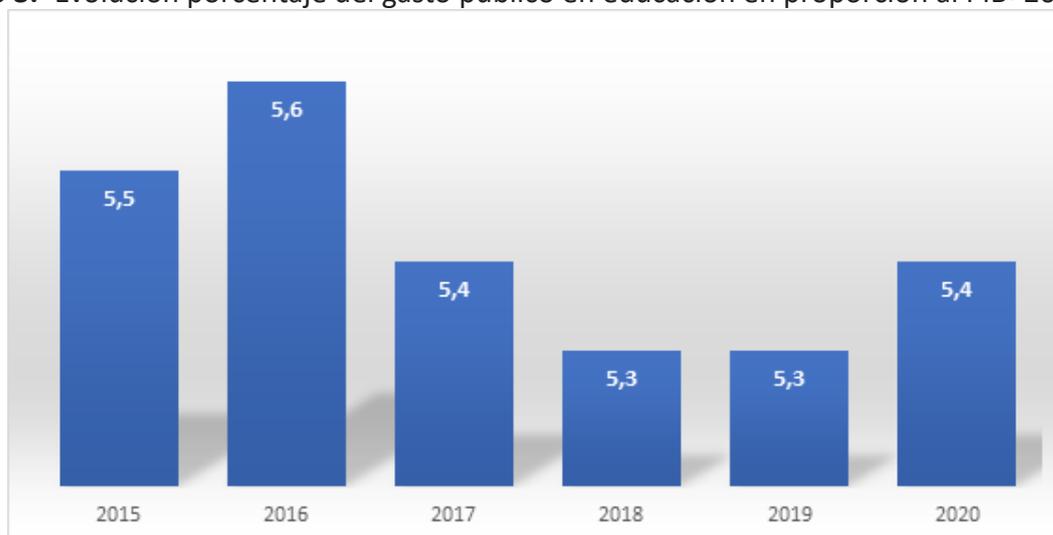
Fuente: Informe del Inep 2021.

En el caso del porcentaje del analfabetismo funcional se ha producido una tendencia a la baja desde 2012 a 2021. Pasando del 17,7% en 2012 al 11,4% en 2021, habiendo, por tanto, una caída de 6,3 puntos.

Por último, nos referiremos a una meta fundamental para la buena marcha de la educación pública, la meta 20. El objetivo de esta meta es ampliar la inversión pública en educación hasta el 7% del PIB en 2019 y el 10% en 2024.

En el gráfico 3 podemos ver cómo ha sido la evolución del porcentaje de gasto público en educación en proporción al PIB, aumentando en 2016 y bajando desde entonces hasta subir un poco en 2020. Sin conseguir cumplir el objetivo de 2019 y por supuesto el de 2024.

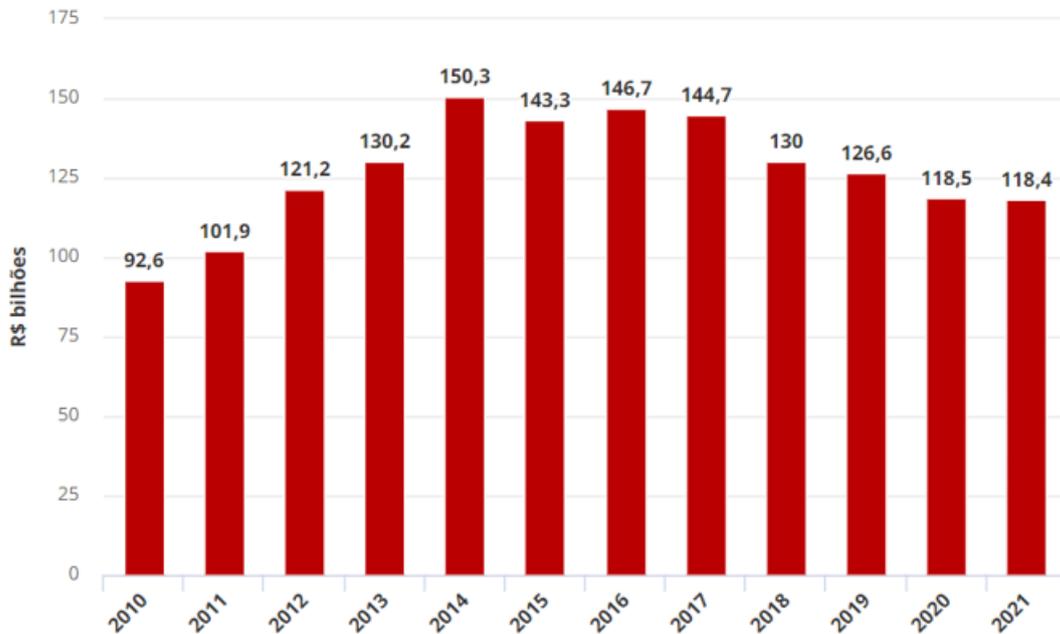
Gráfico 3.- Evolución porcentaje del gasto público en educación en proporción al PIB. 2015-2020



Fuente: Datos Informe del Inep 2021.

Si nos fijamos en el gasto total en educación podemos ver en el gráfico 4 que el gasto comenzó a descender a partir de 2018, a causa del techo de gasto impulsado por el gobierno Temer. Esa situación dificultó el cumplimiento de las metas del PNE.

Gráfico 4.- Gasto en educaciones (billones).



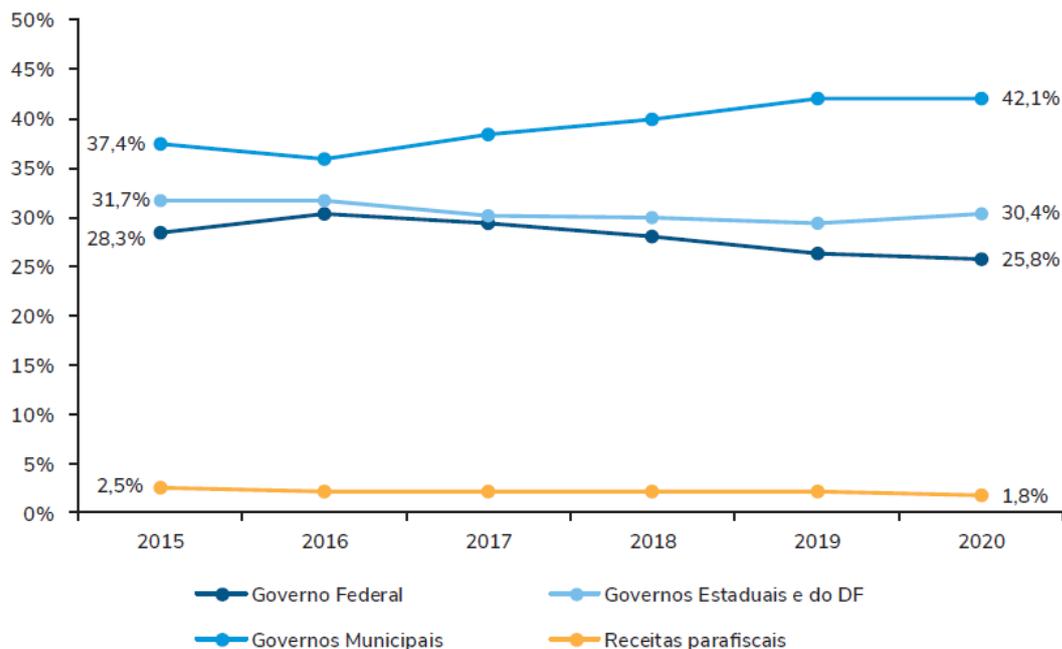
Fuente: Inesc. Datos Portal Siga Brasil

Es necesario también tener en cuenta que de 2019 a 2022 se produjeron los niveles más bajos de ejecución de los presupuestos de educación. Por ejemplo, en la partida 0509 de Apoyo al Desarrollo de la Educación Básica se produjo una reducción del 33% de la cantidad autorizada de 2019 a 2021. Esto es algo que pasó con todas las partidas presupuestarias.

La ejecución del Presupuesto de la Unión para educación, en el trienio 2019-2021, no pasó del 80%. Hubo reducción de casi 8 billones de reales en el presupuesto autorizado de 2020 en relación al año 2019, en 2021 el presupuesto y los gastos pagados fueron apenas 2 billones superiores a los de 2019. Para 2023, el gobierno federal prevé invertir 142,74 billones en educación.

En este periodo el ente federado con mayor participación en el gasto total en educación, como se puede ver en el gráfico 5, fueron los gobiernos municipales, que pasaron del 37,4% en 2015 al 42,1% en 2020. Los estados y el Distrito Federal mantuvieron su participación alrededor del 30%. Siendo el gobierno federal el que redujo su participación del 28,3% en 2015 hasta el 25,8% en 2020. Otro gasto que también sufrió caídas en estos años son los ingresos parafiscales, que pasaron del 2,5% al 1,8%. Lo que viene a demostrar la política seguida por los gobiernos de los presidentes Temer y Bolsonaro.

Gráfico 5.- Participación en % del gasto público en educación de los entes federados 2015-2020



Fuente: Datos Informe del Inep 2021

Gobiernos de los presidentes Temer y Bolsonaro (2016-2024).

El segundo Gobierno de Dilma Roussef comienza desde el principio con problemas debido a la recesión económica y al rechazo cada vez más fuerte de las fuerzas conservadoras. Después de varios meses, el 26 de agosto de 2016, el parlamento confirma el proceso de *impeachment* contra la presidenta con la acusación de haber maquillado las cuentas financieras para ocultar la magnitud del déficit federal. M. Temer su vicepresidente, del PMDB, asumió las funciones ejecutivas y comenzó una política basada en los siguientes pilares: privatización, desmantelamiento de las políticas sociales (entre ellas la educación) y ajuste fiscal.

Al poco tiempo de tomar posesión Temer, mediante el Decreto nº 577/2017 desmanteló el Foro Nacional de Educación, restringiendo la participación de las asociaciones profesionales y los movimientos sociales. Poco después, en 2018, pasó lo mismo con la Conferencia Nacional de Educación (Conae). Estas medidas perjudicaron el cumplimiento del Plan Nacional de Educación y permitieron que políticas públicas como la BNCC (Base Nacional Común Curricular) y la Reforma de la Enseñanza Media fuesen aprobadas e implementadas sin la participación de los movimientos sociales y las asociaciones profesionales de la educación. Justificando todos estos cambios en la educación como una solución para hacerla más eficaz y enfocada en el mercado de trabajo.

La Enmienda Constitucional n. 95/2016, aprobada durante el gobierno Temer, estableció un nuevo régimen fiscal (techo de gasto del sector público) para un lapso de tiempo de 20 años, lo que prácticamente hace imposible alcanzar los diversos indicadores que dependen de la meta 20 del PNE, que prevé un porcentaje mínimo de gasto público en educación del 7% en 2019 y del 10% en 2024. La situación de 2018 era del 5,4% del PIB invertido en educación.

En enero de 2019, después de tomar posesión, el presidente Bolsonaro decretó la reorganización de la estructura del Ministerio de Educación y eliminó la secretaria de Articulación con los Sistemas de Enseñanza (SASE), que era el órgano responsable de dar apoyo técnico a los municipios para el cumplimiento y evaluación de los planes municipales de educación. En abril de 2019, ya con un segundo ministro de educación⁵, no se habían realizado avances en el PNE, existiendo ya un rechazo de muchos alcaldes y gobernadores a la política seguida en el ministerio de educación.

Gestión de la pandemia de COVID19

En febrero de 2020 se registra en Brasil el primer caso de COVID19 (HOUVÈSSOU et al., 2021), a partir de ese día se produce un crecimiento acelerado de casos que obligaron a las unidades de la federación a tomar medidas de aislamiento social y restricción de actividades presenciales (SILVA et al., 2020), todo ello ante la ausencia de medidas del gobierno federal.

La gestión de una situación no esperada, como fue la pandemia mundial puso a los gobiernos de todos los países en una situación límite. En ese momento los países con sistema unitario tuvieron más fácil aplicar medidas generales, encontrándose los países con sistemas federales y semifederales con mayores dificultades, sobre todo si no contaban con fuertes mecanismos de coordinación. Sobre el tema de la importancia que la cuestión territorial ha tenido para combatir al nuevo coronavirus ha sido analizado ampliamente en la literatura (ORGANIZACIÓN DE COOPERAACIÓN y DESARROLLO ECONÓMICO [OCDE], 2020; RAMIREZ DE LA CRUZ, GRIN, SANABRIA-PULIDO, CRAVACUORE y ORELLANA, 2020; TULICH, RIZZI y MCGAUGHEY, 2020). También lo ha sido la importancia de la coordinación intergubernamental para combatir la pandemia (OCDE, 2020; TULICH, RIZZI, y MCGAUGHEY, 2020).

En Brasil el ideario y las estructuras institucionales de la Constitución de 1988 tenía unas características cooperativas y una fuerte coordinación federal, lo que podía favorecer una mejor gestión de los problemas sanitarios y sociales que provocó la pandemia. Desde la aprobación de la constitución el gobierno brasileño fue, poco a poco, reforzando la coordinación y cooperación intergubernamentales en la prestación de las políticas públicas, aunque con problemas de fragmentación, solapamiento, competencia y fragilidad de cooperación en algunos sectores y en el plano territorial, como señalan Grin y Abrucio (2017).

Pero la llegada a la presidencia, en las elecciones de 2019, de Bolsonaro cambió el federalismo brasileño⁶, al tener él una visión dualista de las relaciones intergubernamentales, con menos participación del Gobierno Federal en la reducción de las desigualdades territoriales y en el apoyo a los gobiernos subnacionales, además de una postura centralizadora y jerárquica en

⁵ Las acciones realizadas por este segundo ministro, Abraham Weintraub, fueron la creación de una red de escuelas cívico militares, el Programa "Futurese" que tiene como objetivo incentivar a las universidades para que diversificaran sus fuentes de recursos y los cambios en la composición del Fórum Nacional de Educación (SECCHI, NUNES y CHAVES, 2021).

⁶ Su gobierno tenía como principal adversario los ideales de la CF/88, fundamentalmente la expansión de la actividad gubernamental generada por el crecimiento de los derechos de ciudadanía y los *checks and balances* (ABRUZIO et al, 2020).

materias de impacto nacional (ABRUZIO et al, 2020). Esa visión, que se radicalizó con la llegada de la pandemia, aumentó el conflicto con los gobiernos subnacionales. Las políticas públicas de combate a la pandemia se encontraron con un ambiente de gran descoordinación, en un momento en que era más necesario el papel coordinador del gobierno federal (PAQUET y SCHERTZER, 2020). Ese conflicto intergubernamental, el retraso en la toma de decisiones e incluso la negación de la pandemia por parte del gobierno federal hicieron que la lucha contra ella no diera los mejores resultados⁷ y provocaron una mayor desigualdad social y territorial.

Entre las medidas de aislamiento social se encontraba la clausura de los centros educativos. Al no intervenir el gobierno federal se produjeron importantes diferencias en la forma como los gobiernos/redes de enseñanza/escuelas actuaron ante la pandemia, en la adopción de estrategias para la continuidad de la enseñanza-aprendizaje remoto y, también, en los retos enfrentados (SENKEVICS y BOF, 2022). En el primer año, 2020, prácticamente todas las escuelas brasileñas suspendieron las actividades presenciales (99,3%) y solo el 9,9% volvieron a abrirlas durante el año lectivo, con una media de 279 días de suspensión. Esta situación agravó mucho más la exclusión y la desigualdad. En el año siguiente, 2021, gran parte de las escuelas brasileñas (82,6%) adoptó actividades híbridas o presenciales en algún momento, siendo la media de suspensión de 100 días. En opinión de Barberia, Cantarelli y Schmalz (2021) también hubo importantes retrasos en la adopción de los programas y actividades remotas. Y además la mayoría de los programas fueron diseñados con poca o ninguna atención a la garantía de acceso a las clases/actividades con tecnologías que hicieran posible tanto el aprendizaje como la supervisión de las actividades de los estudiantes. En algunos lugares, los estudiantes no recibieron ningún tipo de plan de enseñanza remota.

En 2021 los centros educativos, con el fin de reducir el impacto que la pandemia estaba provocando en el sistema educativo aplicaron algunas estrategias educativas, entre ellas: acciones directas para conseguir reducir el absentismo escolar (76,5%); reorganización curricular con priorización de habilidades y contenidos (72,3%); evaluación de las lagunas de aprendizaje de los alumnos (70,9%); clases o actividades de refuerzo (46,2%); complementación curricular con ampliación de la jornada escolar en el año lectivo de 2022 (17,2%) y aumento de la carga horaria diaria de actividades presenciales (5,7%) (IDEB, 2021).

En cuanto a las estrategias educativas puestas en marcha podemos ver en el Informe “*Educação não pode esperar*” realizado, en 2020, por el Instituto Interdisciplinaridad y Evidencias en el Debate Educativo (Iede), el Instituto Rui Barbosa (IRB) y por un conjunto de tribunales de cuentas estaduais y municipales, la heterogeneidad y desigualdad territorial de esas estrategias. En el Sur y Sudeste, el 100% de las redes de enseñanza declararon haber desarrollado alguna estrategia; en el Centro-Oeste, el 97%; en las regiones Norte y Nordeste, el porcentaje fue menor (72% y 75%, respectivamente).

⁷ Brasil ha sido el segundo país del mundo en el número de fallecimiento de personas por COVID19 (STATISTA, 2023)

Costa y Brandão (2022) señalan que las respuestas educativas de los municipios a la pandemia están asociadas a un conjunto de factores, específicamente, al nivel socioeconómico medio de los estudiantes de la red, la calidad previa de la educación municipal medida por el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb) municipal, la región y el tamaño de población de los municipios.

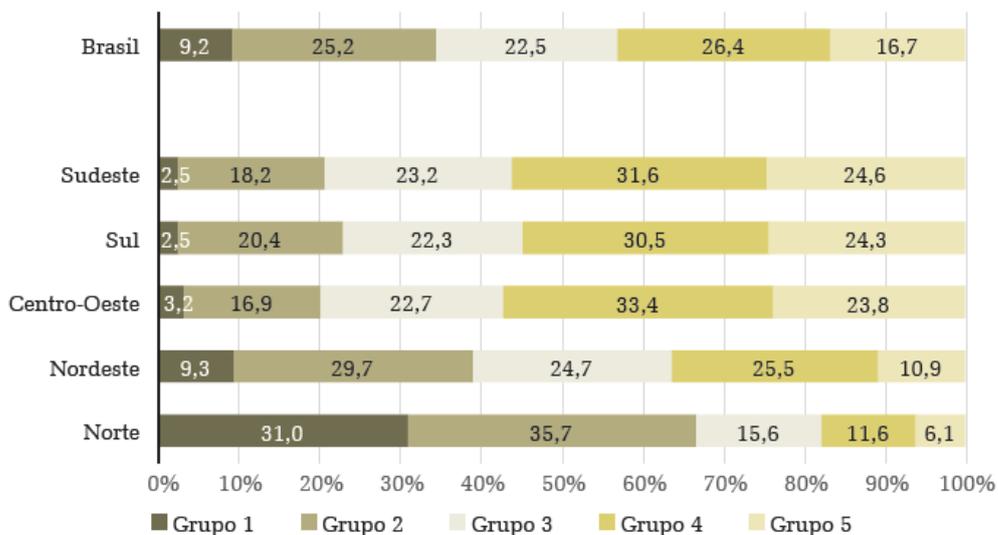
Las diferencias sociales fueron durante la pandemia un elemento importante de desigualdad, estando asociadas al perfil socioeconómico de las familias (CAVALCANTE; KOMATSU y MENEZES FILHO, 2020; OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2021; KOSLINSKI y BARTHOLO, 2021). Las posibilidades de acceso a internet de banda larga y/o a equipamientos como ordenadores y Tablet en las escuelas, profesores y familias es otro elemento que amplía las desigualdades (LIMA, 2020; OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES, 2021; BARBERIA; CANTARELLI y SCHMALZ, 2021; OLIVEIRA et al., 2021; KOSLINSKI y BARTHOLO, 2021). Siendo, por tanto, los alumnos más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico – pobres, negros, habitantes del Norte y Nordeste – los que tuvieron, según el Observatorio de las Desigualdades (2021), menor acceso a actividades escolares durante el período de suspensión de las aulas presenciales. Estos alumnos ya presentaban un rendimiento más bajo en los test estandarizados de la prueba Brasil 2017 (CAVALCANTE, KOMATSU y MENEZES FILHO, 2020) y la pandemia no hizo más que agravar la situación.

En cuanto a las estrategias utilizadas existieron también variaciones tanto en la manera como en la periodicidad en que estaban disponibles los contenidos para los alumnos. Varias redes educativas utilizaron una combinación de estrategias y acciones online y presencial, buscando atender a la mayoría de los estudiantes (SENKEVICS y BOF, 2022).

El Índice de Respuesta Educativa a la Pandemia (IRP), indicador sintético de las principales estrategias de enseñanza-aprendizaje empleadas por las escuelas como respuesta a la suspensión de actividades presenciales durante 2020, elaborado por Senkevics y Bof (2022) nos muestra en el gráfico 6 los resultados a escala nacional y por regiones.

La distribución de las escuelas en cinco grupos de la escala del indicador revela las desigualdades existentes entre las escuelas brasileñas respecto a las estrategias adoptadas para la continuidad de las actividades durante a pandemia. A nivel nacional, más de un tercio de las escuelas públicas brasileñas (34,4%) está situadas en los dos grupos más bajos de la escala (9,2% en el Grupo 1 y 25,2% en el Grupo 2); cerca del 22,5%, en el Grupo 3; 26,4%, en el Grupo 4; y 16,7%, en el Grupo 5 (este grupo es el que dio una respuesta mejor durante la pandemia). Analizando por regiones, se ve que la mayor concentración de escuelas situadas en el Grupo 1 están en el Norte, y que la mayor proporción de las clasificadas en el Grupo 5 se encuentran en las regiones Sudeste, Sur y Centro-Oeste, lo que viene a demostrar las desigualdades históricas existentes en Brasil (SENKEVICS y BOF, 2022).

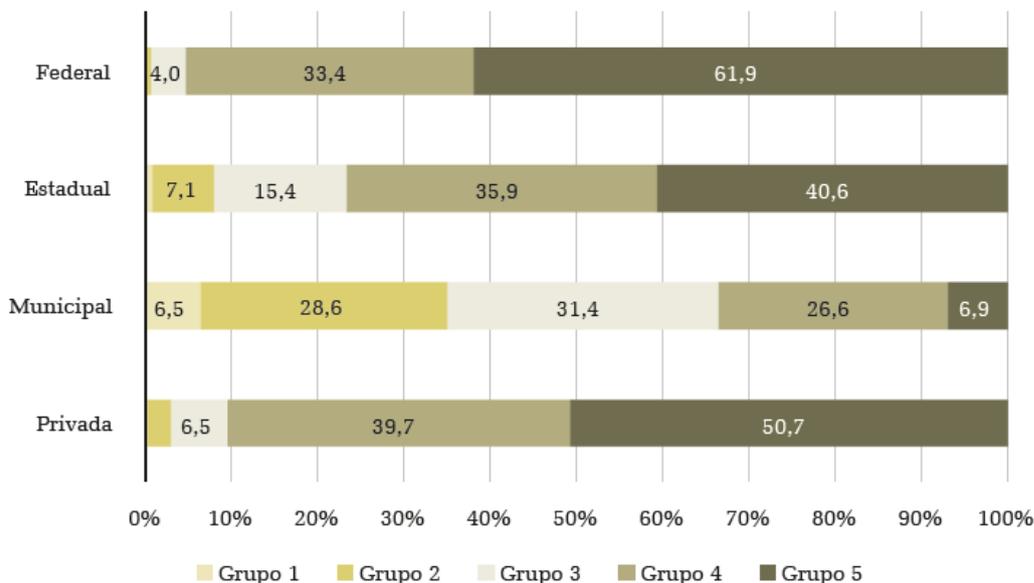
Gráfico 6.- Índice de Respuesta Educativa a la Pandemia Brasil y Regiones 2020



Fuente: SENKEVICS y BOF (2022).

Analizando los datos del IRP por nivel de gobierno responsable de la educación se aprecia en el gráfico 7 que son las escuelas municipales las que están, en mayor proporción, situadas en los Grupos 1 y 2 y que las redes estadual, federal y privada presentan porcentajes más altos de escuelas situadas en el Grupo 5 que las redes municipales.

Gráfico 7.- Índice de Respuesta Educativa a la Pandemia según gobierno responsable 2020 (ponderado por número de matrículas).

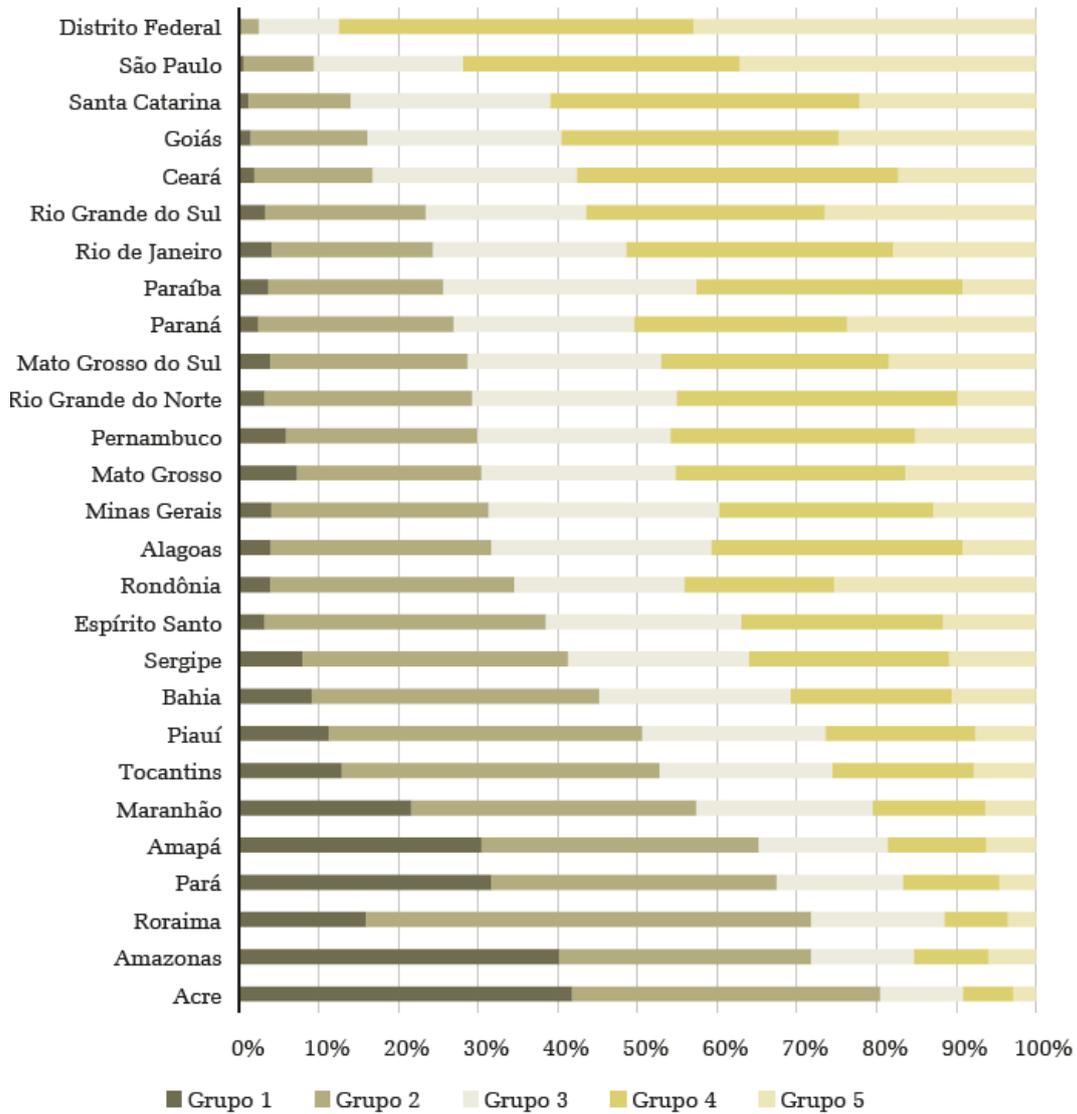


Fuente: SENKEVICS y BOF (2022).

En el gráfico 8 vemos además que la respuesta educativa a la pandemia por estados muestra la desigualdad que sufre el país. La diferencia en la proporción de escuelas situadas en el Grupo 1

en los estados do Acre (41,8%) y Amazonas (40,2%), comparadas al Distrito Federal (0,4%) y a São Paulo (0,6%), es muy importante, superando los 40 puntos porcentuales (SENKEVICS y BOF, 2022).

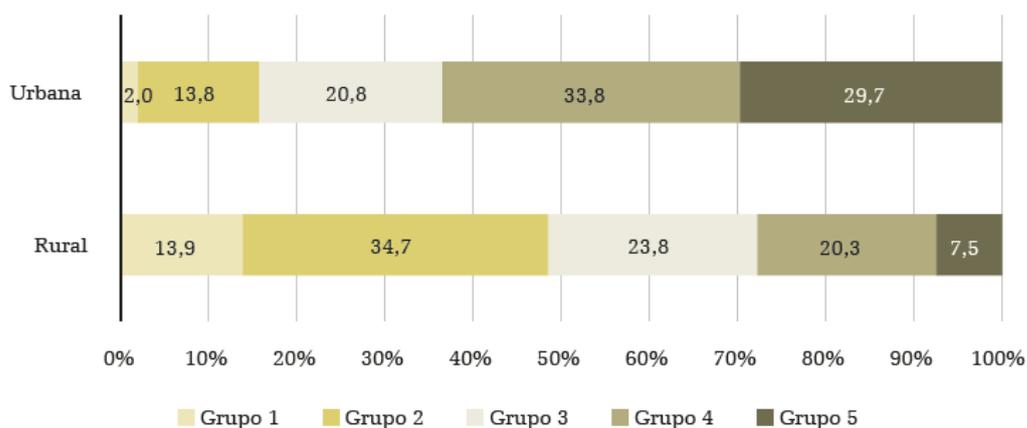
Gráfico 8.- Índice de Respuesta Educativa a la Pandemia 2020 por Estados



Fuente: SENKEVICS y BOF (2022).

Otra desigualdad importante se muestra en el gráfico 9 y tiene lugar según donde este localizada la escuela (urbana o rural). Mientras que, en zonas urbanas, la proporción de escuelas en los Grupos 4 y 5 es de cerca del 64%, en la zona rural es de aproximadamente del 28%, es decir menos de la mitad. En los Grupos 1 y 2, el porcentaje de escuelas rurales (49%) es casi tres veces mayor que en las escuelas urbanas (15%).

Gráfico 9.- Índice de Respuesta Educativa a la Pandemia por localización de las escuelas 2020.



Fuente: SENKEVICS y BOF (2022).

Todos estos resultados demuestran que las desigualdades educativas existentes en Brasil se agudizaron durante el tiempo de la pandemia, creando aún mayores diferencias entre la población. Un aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de elaborar un nuevo PNE.

Conclusiones

Los resultados, hasta ahora, del PNE 2014-2024 son muy negativos, el 86% de las metas no se han cumplido y se ha producido un retroceso en el 45% de ellas. Hay metas que están en retroceso o tuvieron avances muy lentos lo que va a impedir que se llegue a los resultados esperados en 2024. Curiosamente las cinco metas parcialmente cumplidas son aquellas que ya estaban empezando a cumplirse en el momento de implantación del PNE.

Las metas más ambiciosas no se cumplieron, como es el caso del porcentaje del PIB para la financiación de la educación, la atención a la educación infantil, especialmente guarderías, o la meta de educación profesional. Existen también metas que ya estaban en el primer plan, se repitieron en el segundo y a pesar de ello no se cumplieron, como la erradicación del analfabetismo y probablemente estarán en el tercero. Es absurdo e ilógico que una ley establezca una meta, para un decenio, y se repita durante 30 años.

El escenario es desolador: la mayor parte de las 20 metas no se están consiguiendo e incluso aquellas que los alcanzaron parecen estar en una situación de estancamiento o retroceso. Para cambiar este escenario es fundamental que todos los ámbitos del gobierno, federal, estadual, distrital y municipal, tengan a la educación como prioridad absoluta. También deben crearse mecanismos y espacios para que todos actúen de una forma coordinada, en un régimen de colaboración interfederativa, y de ese modo no vuelvan a repetirse las situaciones que se han visto durante los últimos años, con resultados tan negativos para la población.

Es necesario, por tanto, realizar modificaciones en el próximo plan, entre otras que las metas sean más precisas y que puedan ser controladas más fácilmente y con mayor eficacia, además de tener un carácter más operativo. Además, la responsabilidad de cada una de las metas debe estar claramente reflejado en el nuevo plan.

El nuevo plan de educación debe ser en los próximos años un elemento central de las políticas educativas, que sirva para crear un país más justo e igualitario. Deben romperse ya de una vez las eternas desigualdades territoriales, de género, raza, etc., para lo cual no es posible seguir elaborando políticas igualitarias para los desiguales pues terminan haciendo que las desigualdades se mantengan o se amplíen.

No podemos olvidarnos tampoco que sin medios las políticas no pueden implementarse, por lo que Brasil debe hacer un gran esfuerzo para invertir más en educación, algo que no se ha hecho en los últimos años. Porque no podemos obviar que mejorar la educación de todos es una cuestión ideológica como hemos podido ver últimamente, para las fuerzas conservadoras o de derechas los equipamientos públicos son cosa del “otro” y no de “todos”, además de que ellas en Brasil no utilizan el sistema público de enseñanza y por lo tanto no lo consideran una prioridad.

Para finalizar, señalar que la educación es un elemento fundamental del desarrollo de un país por lo que debe ser prioritaria. Después de los problemas políticos, sociales y sanitarios de estos últimos años el país debe hacer un esfuerzo muy grande no solo para recuperar la situación anterior sino también para mejorarla y ello solo puede hacerse trabajando todos conjuntamente y no dejando nadie atrás.

Bibliografía

ABRUZIO, F. et al. *Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso*

de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública* v. 54, n. 4, jul. – ago. 2020, p. 663-677.

BARBERIA, L. G.; CANTARELLI, L. G. R.; SCHMALZ, P. H. S. *Uma avaliação dos programas de educação pública remota dos estados e capitais brasileiros durante a pandemia do covid-19*. [S.l.], 2021. Disponible en: <<http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/remote-learning-in-the-covid-19-pandemic-v-1-0-portuguesediagramado-1.pdf>>. Acceso el: 04 agos. 2023.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: Souza, D. B. de; Martins, A. M. (Org.). *Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas*. São Paulo: Loyola, p. 29-54, 2014.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9394, 20 de dezembro de 1996. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm . Acceso el: 5 junio 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acceso el: 5 junio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. – Brasília, DF: Inep. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

CAVALCANTE, V.; KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N. *Desigualdades educacionais durante a pandemia*. São Paulo: Insper. (Policy Paper, n. 51), 2020.

COSTA, B. L. D.; BRANDÃO, L. *A resposta educacional dos municípios à covid-19: diversidade, trajetória e desigualdades*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 27, n. 87, p. 1-20, maio/ago, 2022.

DAVIES, N. *Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso*. Universidade e Sociedade, v. 11, n. 25, p. 29-39, 2001.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. *La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos*. Revista Políticas Públicas, v.10, n. 2, p.1-27, 2017.

HOUVÈSSOU, G.M.; SOUZA, T.P.; SILVEIRA, M.F. *Medidas de contenção de tipo lockdown para prevenção e controle da COVID-19: estudo ecológico descritivo, com dados da África do Sul, Alemanha, Brasil, Espanha, Estados Unidos, Itália e Nova Zelândia, fevereiro a agosto de 2020*. Epidemiologia e Serviços de Saúde, v. 30, n. 1, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Índice de desarrollo de la educación básica (Ideb). Informe Anual 2021. https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2021/nota_informativa_ideb_2021.pdf

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. *A pandemia e as desigualdades de oportunidades de aprendizagem na educação infantil*. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 32, 2021.

LIMA, A. L. I. *Retratos da educação no contexto da pandemia do coronavírus: perspectivas em diálogo*. [S.l.]: Fundação Carlos Chagas, 2022. Disponível em: <<https://movinovacaonaeducacao.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Pesquisa-Retratos-da-educacao-no-contexto-da-pandemia-de-coronavirus.pdf>>. Acesso el: 03 agos. 2023.

MENEGOLLA, M.; SANT'ANA, I. M. *Por que planejar? Como Planejar? Currículo e Área-Aula*. 11. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes. 2001.

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES. Acesso e exclusão educacional durante a pandemia covid-19. Belo Horizonte: FJP: Corecon. Nota Técnica nº 2, 2021.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). *Education at a Glance. OECD Indicators 2009*. 2009. <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/43636332.pdf>

OLIVEIRA, B. R. et al. Implementação da educação remota em tempos de pandemia: análise da experiência do estado de Minas Gerais. RIAEE: Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 84-106, jan./mar. 2021.

SECCHI, L.; S. de F. NUNES, G.; CHAVES, T. J. *O Plano Nacional de Educação: Análise do Processo de Construção de uma Política Pública tipicamente Brasileira*. Administração Pública e Gestão Social, v. 13, n. 4, 2021.

SENKEVICS, A. S.; BOF, A.M. *Desigualdades educacionais na pandemia: análise das respostas das escolas brasileiras à suspensão das atividades presenciais em 2020*. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais 7, p. 173-2009, 2022.

SOUZA, D. B. *Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024*. Estudos em Avaliação Educacional, v. 25, n. 59, p.140-170, 2014.

STATISTA. *Datos de fallecimiento por covid19 en el mundo*, 2023. <https://es.statista.com>

Recebido em 20/08/2023
Aceite em 06/09/2023