

LA EDUCACIÓN BRASILEÑA EN LOS TIEMPOS ACTUALES: LOS CAMBIOS Y LAS CONTINUIDADES

*Jane Soares de Almeida**

Al hacer una breve retrospectiva de los últimos años del siglo xx en el panorama educativo brasileño, se observa que la Constitución Federal de 1988 inauguró un período en el cual las demandas sociales exigían un nuevo contexto sociopolítico del país. La Ley de Directrices y Bases (LDB) de la Educación Nacional, Ley N° 9394/96, trató de satisfacer esas demandas, presentadas en lo que su gestor, el senador Darcy Ribeiro, consideró "*un texto sobrio, libertario y renovador*". EL contexto en que se llevó a cabo su implantación comenzó a fines de los años 80, incluso antes de la aprobación de la Constitución Federal de 1988, en un momento de efervescencia democrática como la ocurrida en la transición del régimen militar hacia el retorno de la dirección del país por la sociedad civil.

En la búsqueda del nuevo orden político que surgía, el final de los años 80 reflejó un panorama en el cual los intereses en pugna se hacían evidentes en el escenario nacional y se intensificaban las disputas ideológicas. El Estado brasileño participaba en compromisos con los países acreedores para adaptar la nación a los reclamos del nuevo orden mundial. El neoliberalismo diseñaba (y sigue diseñando) un panorama sociopolítico-económico en el cual las demandas del mercado laboral empiezan a exigir un nuevo tipo de trabajador; o sea, aquél en condiciones de competir y producir en un país en desarrollo. También había que perfeccionar los recursos humanos para competir en el escenario internacional regido por las leyes del mercado. El enfoque liberal republicano de la educación como forma de ascenso social, enarbolado a fines del siglo xix, se sustituye por la idea de que corresponde al individuo, ya no sólo aprovechar las oportunidades, sino que éstas deben ir acompañadas de una excelente preparación profesional que lo sitúe entre los mejores y, de ese modo, le permita aspirar también a ocupar los sitios mejores en el mundo del trabajo.

Las discusiones sobre el texto de la nueva ley que vendría a definir el escenario educativo en el país en ese contexto específico, se iniciaron a fines de la década del 80, con la colaboración de asociaciones de clase y de diversos segmentos interesados en la educación. Las ideas iniciales contenidas en el texto de la nueva LDB enviada al Congreso en 1988, fueron perdiendo contenido mediante enmiendas hasta su versión de 1996. El texto final, atado a las exigencias de la economía mundial orientada hacia las leyes del mercado, regido por los dictámenes de los organismos internacionales, difiere del proyecto inicial; sobre todo, por lo que se eliminó de éste.

* Universidad Estatal Paulista, Brasil (UNESP - SP).

La nueva LDB, Ley N° 9394/96, vigente hoy en Brasil, al estructurar los niveles de la enseñanza en la educación básica (incluidas la educación infantil, la educación elemental y la enseñanza media), así como en la educación superior, muestra la intención de orientarse —ya desde el primer nivel de enseñanza— hacia la formación de los estudiantes buscando su inserción social y su preparación para ingresar en el mundo del trabajo, lo cual, a su vez, conduciría al pleno ejercicio de la ciudadanía, según recomienda la Constitución de 1988. De este modo, la educación, proclamada como derecho de todos y como deber del Estado y de la familia, busca desarrollar en el individuo, en todos los niveles de la enseñanza básica, la noción primordial de persona; o sea, de un ciudadano plenamente insertado en la sociedad en que vive y que actúa en ella por medio del trabajo.

Al comenzar el siglo xxi, la educación escolar trata de adaptarse al texto de la Ley de Directrices y Bases, introduciendo cambios correlativos en el sistema escolar brasileño. En el nivel de preescolar, los círculos infantiles y los preescolares pasan a atender a niños de 0 a 6 años, bajo la responsabilidad de los municipios, no sólo buscando una escolarización previa al ingreso en la escolarización normal, sino también tratando de satisfacer las necesidades de las madres que trabajan, demanda social que cada día se vuelve más abarcadora. En el nivel de la enseñanza elemental, la escuela sigue siendo obligatoria, gratuita y laica, considerada como deber del Estado y de la familia, y con una duración de ocho años. La enseñanza media busca preparar a los jóvenes, en tres o cuatro años, para ingresar en las universidades y en el mundo del trabajo. La enseñanza superior pública sigue siendo el centro del cual irradia la enseñanza, la investigación y la extensión, pero resulta minoritario comparado con las instituciones privadas que crecen con un ritmo acelerado y poseen un gran contingente de alumnos. En el nivel de posgrado también proliferan los cursos de especialización y las maestrías para profesionales, todos ellos costeados por pagos anuales a cargo de los alumnos. De hecho, en cuanto a los cursos de maestría y doctorado para una minoría, la enseñanza pública cuenta con los mejores índices de calidad, además de algunas universidades privadas altamente calificadas que forman parte de ese círculo selecto dirigido por la principal agencia federal de financiamiento: la Coordinación y Perfeccionamiento del Personal de la Enseñanza Superior (CAPES).

Con la LDB de la Educación Nacional también se inaugura el Decenio de la Educación. Uno de los objetivos trazados es que, al final del decenio que se inició en 1997, poco después de la promulgación de la LDB, todos los profesores a cargo de la educación básica en el país tengan diploma de nivel superior (Artículo 62). La formación profesional se llevará a cabo en los institutos superiores de educación mediante el Curso Normal Superior. Los cursos de pedagogía formarán a los profesionales en los campos de la administración, planificación, inspección, supervisión y entrenamiento (Artículo 64). Se hace especial énfasis en la experiencia profesional y la capacitación en el servicio. La formación continua o capacitación en el servicio ha demostrado ser una alternativa para la superación profesional de los profesores que trabajan en las escuelas paulistas. Como acción vinculada a acuerdos financieros en sintonía con la política educacio-

nal del país tras la Ley de Directrices y Bases, merece un análisis aparte. Y si bien resultan innegables los beneficios obtenidos con la continuación de los estudios en la formación de los profesores, hay que tomar en cuenta las diversas interfases existentes en las cuestiones políticas y educativas. Estas cuestiones constituyen aún el centro de los debates educativos, y en diversos estados de la federación se dan pasos para ajustarse al cumplimiento de la ley.

Con la actual LDB se aspira a inaugurar un espacio educativo dirigido a instituir la calidad de la enseñanza como una de las metas más importantes en el perfeccionamiento de la educación escolar brasileña. Para esa calidad de enseñanza que busca el éxito escolar, la inclusión y la ciudadanía, la calificación de los profesores es la meta principal que debe alcanzarse, pues en esos profesionales reside la responsabilidad y el potencial de cambios que la sociedad brasileña del siglo *xxi* necesita y exige con mayor fuerza.

La Ley N° 9394/96 añade a la Constitución los principios de la valoración de la experiencia extraescolar y el nexo entre la educación escolar, el trabajo y las prácticas sociales. En su propuesta de flexibilización de la organización escolar, orienta a los centros de enseñanza que elaboren y ejecuten su propuesta pedagógica, que administren sus recursos humanos, materiales y financieros, y que se vinculen con las familias y la comunidad para crear un proceso de integración de la sociedad con la escuela. En esa nueva escuela autónoma que se trata de construir, los maestros —respetando siempre las reglas de la autonomía y la flexibilidad— deberán, entre otras tareas, participar en la elaboración de la propuesta pedagógica de la escuela, elaborar y cumplir el plan de trabajo según la propuesta pedagógica del centro de enseñanza, y colaborar con las actividades de articulación de la escuela con las familias y la comunidad.

En cuanto a la organización de la educación elemental, la ley determina que ésta puede organizarse en cursos anuales, períodos semestrales, ciclos, introducir con regularidad períodos alternos de estudios y formar grupos apartes del grado cursado que se basen en criterios de edad, competencia y otros, o en una forma de organización distinta, siempre que el interés del proceso de aprendizaje así lo recomiende. Asimismo, la escuela podrá reclasificar a los alumnos —incluso, cuando se trate de traslados entre los centros ubicados en el país y en el exterior— sobre la base de las normas curriculares generales, y el calendario escolar deberá adaptarse a las peculiaridades locales, incluidas las de índole climática y económica, sin reducir el número de días lectivos. Por otro lado, también se retoma el principio de la descentralización, posibilitando a los municipios organizar sus sistemas de enseñanza. Ese principio hace que la LDB pueda fortalecer la política educativa del gobierno federal en cuanto a delegar mayores competencias a los estados y los municipios; acción esta fuertemente articulada en torno a un proyecto neoliberal que minimiza el papel del Estado en relación con los asuntos sociales.

La formación de los profesionales de la educación ha provocado intensos debates. La idea de dar a todos los profesores del país una formación de nivel superior —idea recibida al principio con agrado—, está en-

trando en conflicto con las asociaciones de clase teniendo en cuenta a los institutos superiores de educación y del Curso Normal Superior donde, según opinan las asociaciones de segmentos intelectuales de las universidades, esa formación podrá realizarse con más ligereza y favorecer a las instituciones privadas, además de sus repercusiones en el Curso de Pedagogía, que pierde su vocación de formar profesores y se concentra sólo en los especialistas y en la continuación de estudios a nivel de posgrado.

Las directrices curriculares para la enseñanza media adoptan un concepto ampliado de conocimiento-aprendizaje vinculado a la noción de tecnología en consonancia con los recientes debates sobre el desarrollo científico y tecnológico y sobre la estructuración del proceso productivo y competitividad económica en el contexto de la globalización propuesta por los organismos multilaterales sobre la educación.

En el Estado de São Paulo, los textos propuestos por la Secretaría de Educación coinciden con las directrices del Banco Mundial basadas en el neoliberalismo y no presentan intención alguna de realizar inversiones en la enseñanza técnica, priorizando la enseñanza elemental. No se presta atención a las bases formativas necesarias para que los jóvenes puedan enfrentar la vida, enfocar críticamente a la sociedad y disputar, en condiciones de igualdad, los mejores puestos en el mercado del trabajo. Teniendo como objetivo la conquista de la ciudadanía, la escuela y las aulas son también espacios donde no hay lugar para la discriminación y el prejuicio que imperan en la sociedad, despojan a los individuos de su derecho a ser ciudadanos y los sitúan al margen del sistema, provocando inevitablemente la marginación social.

En el Estado de São Paulo se instituyó en 1997 el Régimen de Progresión Continua (RPC) por medio de la Resolución CEE 9/97, basada en la Indicación CEE 8/97. El RPC se apoya en principios psicopedagógicos que consideran la evaluación como el hecho pedagógico mediante el cual se comprueba continuamente el progreso del aprendizaje y que, en caso necesario, decide en lo referente a los medios alternativos de recuperación o profundización de los conocimientos. Dado que desaprobación¹ constituye una flagrante falta de respeto al ser humano, a la ciudadanía y a un derecho fundamental de la sociedad democrática, y dado que la llamada "pedagogía de los repitentes" no resulta compatible con la democratización y universalización de la enseñanza elemental, existe la necesidad permanente de erradicar esa deformación de la educación escolar brasileña, sustituyéndola por el concepto de evaluar el progreso y desarrollo del aprendizaje en una experiencia que debe acarrear beneficios pedagógicos y económicos.

La Indicación CEE 8/97 introduce el concepto de la evaluación (no punitiva) al final de cada ciclo, evitando la exclusión escolar. El concepto de desaprobación debe sustituirse por el concepto de aprendizaje gradual y continuo, dado que la conclusión de la enseñanza elemental debe ser una regla para todos los jóvenes de 14 y 15 años, lo que significa proporcionar ocho años de escolaridad a la población paulista en la edad adecuada, unido al mejoramiento continuo de la calidad de la enseñanza. La evaluación

¹ Obtener una mala evaluación docente. (*N. de la T.*)

externa tendrá carácter permanente y debe convertirse en un instrumento constante para el mejoramiento de la enseñanza en el RPC en la enseñanza elemental. La evaluación interna, efectuada en las aulas, debe recibir una atención especial por parte de los profesores, directores, coordinadores y asesores docentes, pues constituye el eje en que descansa la efectividad del progreso continuo en las escuelas. Esto conlleva rechazar la idea de "promoción automática", que sugiere una menor inversión en la enseñanza. La adopción del RPC representa un cambio radical en el concepto de enseñanza, aprendizaje y evaluación debido a lo que hoy está científicamente comprobado: todo niño es capaz de aprender, si se le brindan las condiciones necesarias de tiempo y de recursos para que ejerza sus capacidades.

Así, el sistema escolar dejaría de contribuir a socavar la autoestima del contingente de alumnos con notas de desaprobado, pues muchas de estas malas evaluaciones docentes repercuten de manera negativa en la formación de la persona, del trabajador y del ciudadano. Al elevarse la retención y reducirse la evasión escolar, este procedimiento representará una sensible optimización de recursos puestos al servicio de la población y, en vez de buscar a los culpables del no aprendizaje en los propios alumnos, en sus familias o en los profesores, se define una vía de solución institucional: la escuela.

En esa noción de una escuela promotora de éxito y no de fracaso, la propuesta pedagógica debe ser el resultado de un trabajo colectivo, que vaya desde el diagnóstico de las dificultades escolares hasta la identificación de acciones para resolver los problemas. En ese sentido, tanto la propuesta pedagógica como el plan escolar deben basarse en tres compromisos básicos de la escuela pública, *i.e.*, garantizar el acceso, la permanencia y el aprendizaje de los alumnos.

La discusión acerca de la formación de los profesores que se encargarían de la educación básica de las generaciones futuras, es todavía un terreno poco firme en las políticas educativas que Brasil está implementando y tampoco muestra indicios de que se haya alcanzado un consenso, lo cual ha venido ocurriendo, sobre todo, después de la promulgación de la reciente Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. Los debates insisten en la formación de nivel superior de todos los maestros del territorio nacional, y ello en un momento en que hay aún maestros laicos con una formación incompleta y un bajo nivel de escolaridad. En el Estado de São Paulo, las políticas públicas se han aliado a los dictámenes de los organismos internacionales y tratado de instituir prácticas formativas ineficientes, disfrazadas bajo procedimientos ineficaces que no toman en consideración un requisito básico; sea, que la formación constituye un proceso de maduración lento y que vincular las prácticas educativas con las prácticas políticas nunca fue la salida más eficaz en ningún sistema. Si la formación profesional como un todo se debate aún entre la necesidad de contar con profesores mejor calificados y la urgencia de llevar a las aulas las recientes innovaciones educativas, ¿qué no decir acerca de la construcción de la práctica docente que, como ya se dijo, es un fenómeno lento y gradual?

En esa perspectiva, en la formación de los maestros se hace necesario poseer un enfoque político-social en el cual se reconozca el derecho de la población a la escuela, cuestión básica que ha sido desvirtuada al afirmarse todavía que “la escuela es para quien quiere aprender”, desplazando así el objeto de la acción pedagógica intencional hacia quienes “tienen deseos”, como si sólo eso bastase para aprehender las razones del éxito o del fracaso escolar. Por consiguiente, los profesores deben, ante todo, ser profesionales comprometidos con la educación, lo que a primera vista puede parecer una redundancia debido a que en la educación estos profesionales actúan prioritariamente. Más que eximios conocedores de métodos y técnicas, los profesores son personas que ejercen una actividad intelectual y ésta es también una actividad política, porque en el campo de las ideas se gestan las reflexiones sobre la práctica y en la práctica surgen las preguntas sobre las necesidades de cambios. A tales efectos, los profesores necesitarán ser introducidos en el ejercicio responsable del trabajo colectivo, tarea que la escuela actual está reivindicando con urgencia. En la colectividad pueden buscarse las respuestas a los problemas que afligen a los profesores en su relación con los alumnos, con la escuela y con la enseñanza. La profesionalización docente conlleva la incorporación de varios atributos como conjunto de comportamientos, conocimientos, habilidades, actitudes y valores que constituyen la especificidad de ser profesor. Ese sentido de profesionalización tiene que reelaborarse constantemente en función del momento histórico y de la realidad social que la escuela pretende incorporar y legitimar.

En el 2003, con el nuevo presidente elegido, Luiz Inácio (*Lula*) da Silva, han comenzado a surgir propuestas en el terreno educativo como eliminar el analfabetismo en cuatro años y construir la escuela ideal, democrática, gratuita y con calidad. No obstante, el panorama actual del país muestra problemas difíciles de ser superados: el 41 % de los alumnos no concluyen la educación elemental; el 39 % de los que están en esa fase tienen una edad superior a la apropiada, y quienes logran llegar a la enseñanza media, hacen la escuela de ocho años en 10,2 años como promedio. Además, los alumnos sólo permanecen 4,3 horas diarias en el aula y los profesores reciben un salario medio de R \$ 530 mensuales, poseyendo la mitad de ellos sólo un nivel medio de escolaridad. (Informe del Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais: *Geografia da Educação Brasileira em 2001*.) Éstos son los datos estadísticos de publicación más reciente en el país. El informe muestra también una disminución en el índice de analfabetismo entre personas mayores de 15 años en relación con 1980 —pasando de 25,4 % a 13,6 %—, lo cual indica que 16 millones de brasileños todavía no saben leer ni escribir. En la enseñanza media, de cada 100 alumnos que ingresan en esa etapa, 26 no logran terminar, y 53,3 % no poseen la edad adecuada para el grado que cursan.

Las deformaciones señaladas generan desigualdad social, que se concentra más en el Norte y el Nordeste de Brasil. El Sur y el Sudeste presentan índices mejores. Sin embargo, para los responsables de los programas educativos, los informes del Banco Mundial indican que “nunca hubo un

ritmo tan intenso de aumento de matrículas como en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso". (Fuente: Folha de S. Paulo, 12/03/2003-C4.)

Corresponde, pues, al gobierno de Lula enfrentar los desafíos educativos dentro de las propuestas sociales del Partido de los Trabajadores, según la idea ya incorporada al programa del gobierno de que la educación de calidad para toda la población es también prioritaria en el combate de las desigualdades sociales.