



ISSN: 2448-6574

Reforma curricular de la educación básica brasileña: Subordinación consentida

Marilda Pasqual Schneider
marilda.schneider@unoesc.edu.br

Elton Luiz Nardi
elton.nardi@unoesc.edu.br

Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) – Brasil

Reformas Curriculares en el marco de las políticas globales

Resumen:

La presente ponencia enfoca la reforma curricular de la educación básica, realizada en el año 2017 por el gobierno brasileño, implantada a partir de la homologación de una base común curricular para todos los niños y jóvenes de la franja escolar entre cuatro a diecisiete años de edad. Destaca los fundamentos pedagógicos de la base común para demostrar que estos fundamentos se encuentran alineados con áreas y programas considerados prioritarios por el Banco Mundial y la OCDE y con desafíos considerados fundamentales para la agenda educativa brasileña de los próximos diez años.

Palabras clave: Reforma curricular, Base Nacional Común Curricular, Educación básica, Banco Mundial, OCDE.

Introducción

Desde que el debate político de la educación brasileña fuera colonizado por el nuevo patrón desarrollista, que tiene el campo económico como parámetro central de orientación de las políticas públicas, nos hemos deparado con la profusión de reformas adscritas al campo educativo. A pesar de ubicaciones disonantes en lo que se refiere a la envergadura de la educación como capital técnico del desarrollo, países situados en diferentes continentes y regiones del globo están invirtiendo masivamente en la convergencia entre la mejora de la calidad educativa y el proceso productivo.

En el epicentro de las reformas emprendidas con ese propósito están algunos organismos internacionales, grandes mentores teórico-políticos e ideológicos de los cambios educativos,

especialmente en países como Brasil. Considerados necesarios para garantizar la continuidad de la política de ajuste estructural y, según cita Coraggio (1996, p. 78), "[...] compensar coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracterizan la globalización", los organismos internacionales indican a esos países áreas tenidas por ellos como prioritarias a la alineación entre políticas y programas que supuestamente ofrecerían sustentación a la calidad educativa. Con esta finalidad, especialmente el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) están actuando actualmente en tres dimensiones que consideran estratégicas en el combate a los problemas educativos de los países: formación y actuación docentes; evaluación de los estudiantes; y aprendizajes esenciales para los estudiantes.

Sintonizado con los nuevos parámetros de desarrollo del capitalismo y con indicaciones de esos organismos, en la década de 1990 y primera del siglo XXI, el Brasil pasó a invertir en un conjunto amplio de reformas educativas que abarcan desde la redefinición del papel del Estado en ese campo hasta los currículos escolares. Sobre este último aspecto, especialmente las casi dos décadas de este siglo fueron prodigiosas en la definición de directrices curriculares nacionales para los diferentes niveles de enseñanza, las etapas y modalidades de la escolarización básica y los cursos de graduación, a nivel superior.

Como parte de los cambios operados específicamente en la educación básica, se aprobó, en diciembre de 2017, el documento que define una Base Nacional Común Curricular, considerada como "referencia nacional para la formulación de los currículos de los sistemas y de las redes escolares de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios y de las propuestas pedagógicas de las instituciones escolares [...] "(Brasil, 2017, p. 8).

En vista de la celebración sobre las razones y los intereses de aquellos que reclamaban la necesidad de delimitación de una base nacional curricular para la educación básica brasileña, constituye objetivo central de esta ponencia destacar los fundamentos pedagógicos que estructuran la referida base común curricular, demostrando que estos fundamentos se encuentran alineados con áreas y programas considerados prioritarios por el Banco Mundial y la OCDE y con desafíos tenidos por ellos como fundamentales para la mejora de la calidad de la educación básica brasileña en los próximos diez años.

Teniendo en cuenta la finalidad anunciada en el documento de la base común, de contribuir a la alineación de otras políticas y acciones que suplen los currículos escolares, buscamos, pues, confrontar los fundamentos que orientan la base común curricular de la educación básica en Brasil con proposiciones de esos dos organismos, auscultando, por esa vía, condiciones de la reforma curricular emprendida en Brasil por esa vía ser capaz de atender a la meta que supuestamente habría orientado la elaboración de la base: promover un aprendizaje de calidad a los estudiantes de la educación básica.

En este sentido, la ponencia comprende el análisis del documento normativo de la base, homologado en 2017 por el gobierno brasileño. Este documento establece conocimientos, competencias y habilidades que se espera que todos los estudiantes desarrollen a lo largo de la escolaridad básica. También incluye análisis de un documento del Banco Mundial publicado en 2010, que señala evidencias de cómo alcanzar una educación de nivel mundial en Brasil, y de un documento de la OCDE, publicado en 2015, que presenta un conjunto de acciones realizadas en Brasil a lo largo de la última década y los resultados alcanzados por el país con los cambios efectuados, principalmente en la educación.

Fundamentos pedagógicos de la Base Nacional Común Curricular de la educación básica

Las discusiones referentes a la tesis de una base común para los currículos de la educación básica en Brasil comenzaron en el año 2013, con la creación del Movimiento por la Base, habiendo redundado, en 2015, en la creación del Portal de la Base, por el Ministerio de Educación del Estado. La primera versión del documento fue puesta a disposición para consulta pública en octubre de 2015. En mayo de 2016, una segunda versión del documento fue puesta a disposición para discusión de segmentos de la sociedad brasileña. En ese año, se instituyó el Comité Gestor de la Base Nacional Curricular Común y Reforma de la Enseñanza Media con la atribución de definir las directrices que orientarían la revisión de la segunda versión e indicar a los expertos responsables que redactar la versión final del documento.

A pesar de posiciones contrarias a la necesidad del país tener una base común curricular para la educación básica, en diciembre de 2017 fue homologado el documento que delimitó el conjunto

de aprendizajes considerados esenciales a todos los alumnos y que, por lo tanto, deberían ser desarrolladas a lo largo de toda la educación básica. Su formulación fue coordinada por el Ministerio de Educación, que actuó en asociación con miembros de lo consejo nacional de secretarios estatales de educación y de la unión de dirigentes municipales de educación.

Divulgada la versión final del documento, el interés de especialistas y educadores pasó a ser su contenido, puesto que la finalización del documento fue efectuada a puertas cerradas y con la participación de apenas algunos pocos segmentos de la sociedad. Un análisis detallado en torno al contenido del documento nos permitió constatar que la base común tiene como focos el desarrollo de competencias y la educación integral, considerados fundamentos pedagógicos de la base.

En lo que se refiere al concepto de competencia, éste se define en el documento como "la movilización de conocimientos (conceptos y procedimientos), habilidades (prácticas, cognitivas y socioemocionales), actitudes y valores para resolver demandas complejas de la vida cotidiana, del pleno ejercicio de la" ciudadanía y del mundo del trabajo "(Brasil, 2017, p.8). Esta concepción concuerda con los supuestos de la psicología cognitiva.

Se destaca el documento que la enseñanza por competencias sigue el modelo de las evaluaciones realizadas por Pisa y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación para América Latina (LLECE), afiliado a la Unesco (Brasil, 2017), además de ser el modelo curricular practicado en varios países. Vemos, pues, reforzado el interés de salvaguardar la alineación con el modelo curricular de las evaluaciones a gran escala, practicado en evaluaciones internacionales.

Hay que atentar, sin embargo, que no es sólo en modelos internacionales de evaluación que el enfoque curricular de la base se encuentra reflejado. En Brasil, la política nacional de evaluación y exámenes de la educación básica toma contenidos asociados a competencias y habilidades como orientación para la elaboración de pruebas destinadas a los estudiantes de la educación básica. Por lo tanto, se evidenció, por un lado, el interés de alineamiento con el practicado por las políticas nacionales e internacionales de evaluación y, por otro, la sumisión de la base a los modelos de evaluación educativa en curso en Brasil. La búsqueda de esa alineación revela la

preponderancia de las evaluaciones a gran escala en la definición del modelo curricular adoptado y de las habilidades requeridas de los estudiantes.

El segundo fundamento pedagógico de la base está fundamentado en la idea de educación integral, entendida en el documento no necesariamente como ampliación del tiempo de permanencia del estudiante en la escuela, sino como "construcción intencional de procesos educativos que promueven aprendizajes sintonizados con las necesidades, intereses de los estudiantes y, también, con los desafíos de la sociedad contemporánea." (Brasil, 2017).

Alineado con la noción de competencia, la concepción de educación integral adoptada en el documento se asocia con la perspectiva cognitiva de aprendizaje. Se vuelve, así, a la capacidad de los estudiantes de ser proactivos para resolver problemas, lidiar con la cultura digital, aprender a aprender y convivir con las diferencias.

Considerando la presuposición de la descentralización de responsabilidades, a partir de la homologación de la base, las redes de enseñanza pública y privada quedaron encargadas de elaborar sus propuestas curriculares teniendo en cuenta los aprendizajes considerados esenciales, constantes en el documento. Se pasó, pues, del plano normativo, coordinado por la Unión, para el de la acción, de responsabilidad de los entes federados, para lo cual se indican los segmentos y aspectos prioritarios. En el plano de las dimensiones estratégicas están la distribución de responsabilidades y la estrecha vinculación entre el contenido de la base, las políticas de formación de profesores inicial y continuada, la evaluación y las propuestas curriculares, esta última al cargo de los estados, municipios y sistemas de enseñanza.

Recomendaciones del Banco Mundial y la OCDE para la educación básica brasileña

Coherente con las dimensiones consideradas estratégicas por esas dos organizaciones en las reformas educativas a ser emprendidas por el gobierno brasileño (formación y actuación docentes, y evaluación de los estudiantes y de los aprendizajes esenciales a los estudiantes), en un informe publicado en el año 2010, el Banco Mundial apuntó cuatro desafíos considerados fundamentales para la agenda educativa brasileña de los próximos diez años (2010-2020): a) calificar a los profesores; b) fortalecer y calificar la educación infantil; i) perfeccionar la enseñanza

media; y d) maximizar el impacto de las políticas federales en la educación básica (World Bank, 2010).

En lo que se refiere a la cualificación de los profesores, el Banco Mundial subrayó la necesidad de atraer docentes talentosos, apoyar la mejora de la práctica y recompensar el desempeño como estrategias que viabilizar el alcance del primer desafío. Indicó, para ello, que el país transforme en política nacional la asignación de bonos, conforme a la practicada desde 2008 por el estado de Pernambuco, así como definiera metas ambiciosas para las escuelas y sus profesores.

Para el fortalecimiento y calificación de la educación infantil, de responsabilidad de los municipios brasileños, eligió tres áreas clave: a) currículo; b) formación y supervisión constantes de los profesores; y c) monitoreo y evaluación continuos, con miras a medir la eficacia de los programas en curso (Banco Mundial, 2010, p.75). En cuanto al currículo, indicó el uso de guías de referencias curriculares para la guardería y la preescolar y el desarrollo de "guías prácticas para actividades de estimulación diarias" (p.73).

En cuanto al perfeccionamiento de la enseñanza media, destacó la sobrecarga de disciplinas en el currículo que, en la visión del Banco, impedirían la efectividad de la enseñanza en el tiempo destinado. Cita ejemplos de reformas de referencia internacional operadas por algunos estados de la federación, tales como São Paulo, que definió un currículo basado en patrones de aprendizaje para la enseñanza fundamental y media; Ceará, que implantó cursos académicos, técnicos y vocacionales en 57 escuelas de la red; y Minas Gerais, que estableció patrones curriculares y desarrolló materiales de aprendizaje. Para concluir, indicó alianzas público-privadas como "extremadamente útiles en la orientación del contenido vocacional del currículo para las habilidades que están en la demanda local y en la gestión escolar basada en resultados" (Banco Mundial, 2010, p.81).

Se desprende de las indicaciones del Banco que la agenda de las próximas reformas, en la educación brasileña, debería tener como foco la formación de habilidades para el mundo laboral y la definición de patrones de desempeño educativo. La construcción de una base curricular nacional en la educación básica representaría, según ese montaje, un elemento fundamental de articulación entre las dimensiones estratégicas de la reforma estructural en la educación.

A pesar de la influencia del Banco Mundial en el diseño de la agenda educativa brasileña, el país está desarrollando relaciones cada vez más sólidas con la OCDE, que actúa en el desarrollo de acciones comunes en países con problemas similares para la comparación entre ellos. Teniendo a Brasil en condición de miembro asociado, la OCDE opera en el país prioritariamente en dos direcciones. La primera, iniciada en el año 2000, focaliza acciones de evaluación comparada de estudiantes con edad en la franja de 15 años, a través del Programa Internacional de Evaluación de Alumnos (Pisa). La segunda, en curso desde 2007, tiene como foco la indicación de políticas de formación de profesores, fomentada a través del Programa Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (Talis).

Con el interés de convertirse en miembro pleno de la OCDE y pasar a formar parte del llamado "club de los ricos de la política internacional" (Freitas, 2017, p.1), el Brasil firmó, en 2015, un acuerdo de cooperación con la Organización para un trabajo conjunto, durante los años 2016 y 2017, en torno a la definición de las prioridades políticas del país. Entre las prioridades están el proyecto de educación financiera, desarrollado a través de programas destinados a las familias de bajos ingresos ya los estudiantes de la enseñanza fundamental y media; el Pisa-D, iniciativa que busca efectuar ajustes en Pisa en el contexto de los países en desarrollo; el compromiso de ampliar el número de estudiantes matriculados en cursos de formación profesional; y, finalmente, el desarrollo de habilidades emocionales y sociales, principalmente a través de acciones de la Fundación Ayrton Senna, con vistas al éxito en la educación, el mercado de trabajo y la sociedad (OECD, 2015).

Como es posible constatar, hay un fuerte tono propositivo en las argumentaciones tejidas por esos dos organismos, acerca de las prioridades y de las acciones educativas para Brasil. Las proposiciones anunciadas refuerzan el interés de garantizar un conjunto articulado de reformas en las dimensiones consideradas estratégicas y que tienen en la reforma curricular el cimiento fundamental de los cambios requeridos.

Consideraciones finales

Las mediaciones de las políticas reformadoras indican que el fenómeno de la globalización coaduna fuerzas capitaneadas en gran medida por organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE con el fin de consolidar una agenda educativa global, aunque tensada por fuerzas e intereses nacionales y locales. Los hallazgos del estudio demostraron que, en Brasil, hay una tendencia de reformas educativas que se alinean a la pauta de esa agenda. Reforzado por un escenario de fuerte competencia mundial y por la necesidad de mantenerse sintonizado política e ideológicamente con la nueva racionalidad productiva, el Brasil sigue añadiendo a la subalternidad económica internacional la subordinación educativa.

Además, el cuadro de reformas no descuida la necesidad de garantizar la gobernabilidad, necesaria para la concreción del proyecto societal delineado por el capitalismo. Es también en este ámbito que vemos la figura de la reforma curricular promovida por la implementación de una base nacional común curricular para la educación básica, pues la constatación de algunas condiciones para el referido proyecto nos lleva a percibir que la implantación de la Base estampa importantes ingredientes intrínsecos a la gobernabilidad. Al indicar la necesidad de construir una base nacional para los currículos de las escuelas de educación básica, los imperativos nacionales vigentes también figuran como importante elemento de gobernabilidad.

Una vez declarado, en el documento, que el modelo curricular está alineado a los modelos nacionales e internacionales de evaluación, nos parece evidente la vinculación entre aprendizajes requeridos de los estudiantes, resultados esperados en las evaluaciones a gran escala y medidas de rendición de cuentas y rendición de cuentas. Por tanto, queda dudosa la posibilidad de que la base común de currículos se constituya en una herramienta de mejora de la calidad educativa, al menos de la que hemos defendido fuera de las fronteras del imperativo de los resultados. Esto porque, aunque discursivamente los organismos internacionales proclaman el interés de reducción de la pobreza, sobresale, en las proposiciones emprendidas, el interés de promoción del crecimiento económico y de fortalecimiento del capitalismo en su aspecto más contemporáneo.

Referencias

Brasil (2017). *Base Nacional Comum Curricular: a educação é a Base*. Ministério da Educação.

Coraggio, J. L. (1996). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In L. Tomazzi et al. (Orgs.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez.

Freitas, A. (2017). Os tropeços no caminho do Brasil rumo à OCDE. *Nexo*. Recuperado de <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/Os-trope%C3%A7os-no-caminho-do-Brasil-rumo-%C3%A0-OCDE>.

OECD (2015). *Active with Brazil*. Recuperado de <http://www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil.pdf>

World Bank (2010). *Achieving World Class Education in Brazil: the Next Agenda*. Document of the World Bank. December, 21. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1293020543041/FReport_Achieving_World_Class_Education_Brazil_Dec2010.pdf