



POLÍTICA CURRICULAR EN BRASIL Y ESPAÑA

POLÍTICA CURRICULAR NO BRASIL E NA ESPANHA

MORAIS, Denis Souza de

Mestre e Doutorando em Ciências da Atividade Física e do Esporte pela Universidade
Autônoma de Madri.

Professor da Universidade Estadual de Goiás

e-mail: denisprofessor@hotmail.com





RESUMEN

Este artículo trata de hacer una comparación entre las reformas curriculares ocurridas en Brasil y España y admitiendo las similitudes de sus historias nacionales que han pasado por momentos democráticos, dictatoriales y regreso a la democracia. Trabajamos con las categorías de la continuidad y de la ruptura para demostrar que la dinámica de intentar proponer y establecer una política curricular sigue el movimiento dialéctico de las contradicciones, progresos y retrocesos dentro del pensamiento pedagógico y su transformación en políticas gubernamentales. Tratamos de los varios intentos por parte de los gobiernos nacionales en proponer currículos válidos para toda una nación. Utilizamos ejemplos de los procesos de elaboración de los currículos brasileño y español, para tratar de extraer las concepciones de educación, escuela, ser humano, profesor, alumno y ciudadano de los distintos currículos que se han intentado implantar en estos dos países en el siglo XX y en este principio de siglo XXI. Al final hicimos una reflexión sobre el alcance de las reformas educacionales y su retumbante fracaso.

Palabras clave: reforma curricular – democracia - política curricular.

RESUMO

Este artigo é uma comparação entre as reformas curriculares ocorridas no Brasil e na Espanha, reconhecendo as semelhanças de suas histórias nacionais que passaram por momentos democráticos, ditatoriais e de retorno à democracia. Trabalhamos com as categorias de continuidade e de ruptura para demonstrar que a dinâmica de tentar propor e implementar uma política de currículo segue o movimento dialético de contradições, avanços e retrocessos no pensamento educacional e sua transformação em políticas governamentais. Tratamos das várias tentativas por parte dos governos nacionais de propor currículos válidos para toda uma nação. Usamos exemplos dos processos de desenvolvimento de currículos brasileiro e espanhol para tentar extrair os conceitos de educação, escola, ser humano, professor, estudante e cidadão dos diferentes currículos que tentaram implementar nestes dois países no século XX e neste início do século. No final fizemos uma reflexão sobre o âmbito das reformas educativas e seu retumbante fracasso.

Palavras chave: reforma curricular – democracia - política curricular.





1. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo presentar las relaciones entre las teorías del currículo con la política curricular encontrada en la historia de Brasil y España. Vamos trabajar con las categorías de la continuidad y de la ruptura para demostrar que la dinámica de intentar proponer y establecer una política curricular sigue el movimiento dialéctico de las contradicciones, progresos y retrocesos dentro del pensamiento pedagógico y su transformación en políticas gubernamentales.

La política curricular se puede encontrar en muchos casos. En el proceso de definición de un currículo en una escuela o facultad por los propios miembros de una comunidad específica. En las distintas luchas que se traban en la constitución y afirmación de una asignatura en un currículo. Incluso se puede afirmar que el debate interno de un profesor frente a sus alumnos en la gerencia de sus contenidos y metodologías propias sea una forma de política curricular específica y local. Sin embargo, en este artículo trataremos de los varios intentos por parte de los gobiernos nacionales en proponer currículos válidos para toda una nación. Utilizaremos ejemplos de los procesos de elaboración de los currículos brasileño y español, para tratar de extraer las concepciones de educación, escuela, ser humano, profesor, alumno y ciudadano de los distintos currículos que se han intentado implantar en estos dos países en el siglo XX y en este principio de siglo XXI.

2. CURRÍCULOS OFICIALES EN ESPAÑA Y BRASIL

En el siglo XX tanto España como Brasil, juntamente con otros países, han vivido la experiencia de haber presenciado la imposición o proposición de currículos para sus respectivos sistemas educativos nacionales. La similitud entre la historia política de estos dos países¹ se refleja en la proximidad de las concepciones educativas encontradas en el marco legal referente al currículo.

En España, Benítez (2006) cuenta que hubo un movimiento bastante progresista en la provincia de Cádiz y la promulgación de su constitución en 1812. A partir de este año y





todavía más a partir de 1820 con la promulgación de la primera Ley de Educación en España, se pudo vivir un período que se caracterizaría como muy democrático en la enseñanza. Sus principios básicos podrían ser resumidos en: (1) la universalidad y gratuidad de la instrucción elemental; (2) determinación democrática de los fines y contenidos de la educación, o sea, el responsable por esta elaboración debería ser la nación y; (3) la organización y dirección del nuevo sistema educativo tenía que ser independiente de las voluntades provisionales de quién esté momentáneamente en el gobierno.

Estos principios marcan una clara ruptura con el elitismo que privilegiaba la aristocracia vigente en aquel entonces. Sin embargo, este período progresista ha tenido una duración muy corta pues con la promulgación de la Ley Moyano en 1857 el sistema educativo español daría una vuelta conservadora tan fuerte que sobreviviría a la Guerra Civil y que solo retomaría el debate y el camino democrático en el período de transición. Aunque entre la promulgación de la Ley Moyano y el final de la dictadura franquista hayan ocurrido diversos cambios y reformas en los planes de estudio, Benitez (2006) afirma que la estructura original consagrada en 1857 permaneció invariable hasta 1970. Se puede resumir esta estructura original de la Ley Moyano en: (1) la subordinación del sistema educativo al gobierno estatal y sus respectivos vaivenes políticos; (2) una estructura bipolar en el sistema educativo que favorece a la reproducción del alto grado de estratificación social y; (3) un sistema que responde a las necesidades de la sociedad española de este período, predominantemente rural, estática y preindustrial, que favorecería, solo en teoría, a la instrucción de la camada popular en la pirámide escolar, pero que de hecho solo las clases medias se verían beneficiadas.

A partir de 1970 Benítez (2006) caracteriza como híbrido el sistema educativo español. Por un lado mantenía un carácter conservador al exigir de forma obligatoria la enseñanza religiosa, por someterse al nacionalismo y por mantener un discurso de eficiencia e inversión económica, muy propio de la opinión del mundo económico sobre la educación. Por otro lado se puede empezar a presenciar elementos de ruptura con el discurso puramente conservador al considerar la educación como un servicio público fundamental, por apelar al principio de igualdad de oportunidades, y por nuevas técnicas de enseñanza que orientasen a los alumnos a aprender por sí mismos.





Ahora bien, si centramos nuestra atención en Brasil, podemos percibir semejanzas en el movimiento dialéctico de continuidad y ruptura presente en la implantación de políticas curriculares. Obviamente las fechas en que se han producido los fenómenos sociales no coinciden entre los dos países, pero podemos ver que en Brasil, a partir de 1920 un claro avance progresista y modernizador de la educación nacional hasta que el fatídico golpe militar de 1964 interrumpiera este movimiento de forma repentina y muchas veces brutal. Debemos hacer hincapié que mismo que una época sea caracterizada por el dominio o hegemonía de un determinado modelo, este modelo hegemónico es siempre combatido y criticado por modelos contrarios o que intentan complementarlo.

Según Moreira (1999), la década de 1920 es un período de amplia heterogeneidad de discursos y prácticas políticas y pedagógicas. Fue un período caracterizado por movimientos conservadores, burgueses y religiosos al mismo tiempo en que se ampliaba el debate acerca de las teorías anarquistas, socialistas y comunistas. En el campo pedagógico vemos que varios Estados de Brasil como São Paulo, Minas Gerais, Bahia y Distrito Federal (que era el actual Rio de Janeiro en aquella época) intentaban aplicar prácticas políticas y pedagógicas diferenciadas y modernizadoras. En São Paulo por ejemplo intentarían dejar obligatorio por lo menos dos años de enseñanza básica en un intento de erradicar el analfabetismo. En Bahia el educador Anísio Teixeira (citado por MOREIRA, 1999) aplicaba ideas también modernizadoras en educación que se aproximaban de los principios de John Dewey. De hecho, Anísio Teixeira fue alumno directo de Dewey.

La década de 1930 mantiene el carácter de disputas de la década anterior, con el presidente Getulio Vargas gestionando las distintas reivindicaciones de las varias esferas sociales. Pero a partir de 1937 Getulio Vargas empieza un período de dictadura que se extendería hasta 1945 y que a pesar de los debates ocurridos, el énfasis sería dado, según Moreira (1999) a las propuestas más conservadoras, preocupadas con el nacionalismo y la formación de un ciudadano más controlado y el desarrollo de la industrialización.

A partir de 1942, el entonces ministro de Educación, Gustavo Capanema, empieza a promulgar un conjunto de leyes que determinarían las características básicas de la enseñanza brasileña. Instituye la enseñanza secundaria dividida en un ciclo con duración de 4 años llamado *ginásio*, y un segundo ciclo, con duración de 3 años llamado colegial o científico. De





acuerdo con Moreira (1999), este período escolar se caracterizaba por una enseñanza de la cultura general y humanística con claras preocupaciones enciclopédicas. Por otro lado se crean leyes que instituyen la enseñanza técnica y profesional a través de acuerdos firmados con las industrias brasileñas. Así, vemos surgir en este período la separación de la educación preocupada con la formación cultural amplia a las elites y por otro lado la formación específica para desempeñar una determinada función en el parque industrial para las clases trabajadoras, lo que contribuye para el mantenimiento de las desigualdades sociales.

En 1951 Getulio Vargas volvería a la presidencia de Brasil, ahora a través de elecciones democráticas y su política educacional iría agudizarse para la defensa de la nación y del desarrollo de la industrialización nacional, pero la presión en contra a esta política fue tan grande que en 1954 Getulio Vargas comete suicidio.

A partir de 1956, ya con el nuevo presidente, lo que pasa a ocurrir es la amplia apertura del mercado brasileño a las industrias extranjeras, principalmente norte-americanas. Según Moreira (1999), los efectos de esta apertura al capital extranjero se han reflejado claramente en el campo educacional con orientaciones técnicas a la elaboración curricular centradas en el cómo hacer, a partir de acuerdos firmados entre el Gobierno Brasileño y instituciones de los Estados Unidos.

De acuerdo con Moreira (1999), la década de 1960 fue fructífera en el debate en torno de la elección de un modelo político más progresista y democrático o su contrario caracterizado por el movimiento conservador de las desigualdades sociales. Este debate se formó entre la tendencia comunista inspirada por la Revolución Cubana o por su enemigo declarado, la política capitalista que tenía los Estados Unidos como fuerza máxima. En 1964, el presidente de Brasil, João Goulart, estaba claramente de acuerdo con la política comunista y el resultado no fue otro sino el golpe militar y el fin de la democracia en Brasil hasta el movimiento de reapertura política de 1980. El período de la dictadura militar brasileña de las décadas de 60 y 70 del siglo XX se caracterizó, en el campo educacional, por una política conservadora, jerárquica, centralizada y controlada por el Gobierno. Moreira (1999) afirma que los principios educativos eran expresados para la defensa del país a través de políticas curriculares deterministas, donde los profesores deberían ser meros reproductores de los programas elaborados por el Ministerio de Educación. Este refuerzo de la práctica tecnicista





en la educación brasileña durante la dictadura militar se expresa una vez más por acuerdos del Ministerio de Educación de Brasil con agencias estadounidenses que visaban el entrenamiento de profesores, la elaboración de currículos y el control gubernamental.

Si en 1961, durante el mandato de João Goulart, se promulgó una ley de directrices y bases de la Educación Brasileña que contenía progresos como la autonomía de los estados y municipios, disminuyendo la centralización de poder del Ministerio de Educación, la enseñanza religiosa no obligatoria, la formación básica mínima del profesorado, la ley promulgada durante la dictadura militar en 1971 tiene claros retrocesos al poner la palabra “preferencial” antes de la formación mínima de los profesores, al centralizar el poder en el Ministerio de Educación determinando currículos y programas mínimos que deberían ser cumplidos en todo el país, bien como la implementación de asignaturas con manifiesto objetivo de inculcación de la ideología del gobierno militar, como la educación moral y cívica, y la educación física (MOREIRA, 1999).

Se puede afirmar que tanto en España como en Brasil durante el período en que la democracia no había creado bases sólidas, la política curricular se constituyó con la influencia de ideas predominantemente conservadoras, determinadas por prácticas pedagógicas diferenciadas para ricos y pobres, con controles y poderes centralizados por los ministerios de educación, basados en la elaboración y implementación técnica del currículo.

3. INFLUENCIA DEL DISCURSO CRÍTICO

En este apartado voy a discutir los cambios encontrados en los currículos nacionales de Brasil y España a partir de sus respectivas aberturas democráticas y la entrada del discurso crítico acerca de las teorías curriculares y pedagógicas.

3.1. En España

Benítez (2006) apunta que las primeras reformas curriculares de características democráticas en España se produjeron en 1982 con reformas experimentales que tenían énfasis en el proceso y no en el resultado de la enseñanza. Fruto de estas experiencias se redactó un libro en 1987 que se llamó el libro blanco y en 1990 se ha promulgado la Ley





Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en sustitución a la ley de 1970 que todavía estaba vigente. Benítez señala que esta ley tuvo como aciertos la extensión de la escolaridad obligatoria y gratuita hasta los 16 años, la institución de los principios de la escuela comprensiva, bien como los principios de calidad y equidad. El mismo autor señala que los errores de esta ley han sido la restricción de las materias optativas lo que limita la diversidad, una de las bases de la escuela comprensiva, pocos progresos con respecto a la evaluación y a la promoción de los alumnos, y la no operatividad del principio de la transversalidad por no preparar el profesorado ni considerar la cultura escolar.

Con el inicio del gobierno de carácter conservador del Partido Popular en 1996, se promulgó una Ley de Educación en 2002 que según Sacristán (2006) presentó las siguientes características: un discurso sobre la calidad deteriorada, endurecimiento de la promoción de curso, énfasis en el esfuerzo del alumno como remedio al fracaso escolar, directores no elegidos, pruebas externas de evaluación de los centros, etc. Estos factores afirman el movimiento dialéctico de continuidad y ruptura que estoy defendiendo, pues muestra el conflicto entre ideas progresistas y conservadoras en el seno de las políticas curriculares. Si en la LOGSE de 1990 encontramos características predominantemente progresistas, como el énfasis en la comprensividad y todo el discurso pedagógico crítico que ella conlleva, en la ley de 2002 vemos un claro retroceso a los caracteres más centralizadores y evaluadores de la política curricular. Con esto no quiero decir que la ley de 1990 sea totalmente progresista, se puede verificar también en ella características conservadoras, bien como es posible encontrar un discurso progresista también en la ley de 2002, pero quise aquí enfatizar las características determinantes.

3.2. En Brasil

En Brasil la abertura hacia la democracia empieza con el movimiento por elecciones democráticas para presidente, el final de mandato del último presidente militar en 1985, la elección todavía no democrática del primer presidente civil desde 1964 en 1985, la promulgación de la Constitución de 1988, las elecciones democráticas en 1989 y la elección directa del presidente Collor en 1990 (MOREIRA, 1999).





Si volcamos nuestra atención al movimiento político acerca del currículo en Brasil en el período de abertura democrática, vemos que con la promulgación de la constitución de 1988 se establecen principios básicos y universales para la educación. Estos principios se tornan más claros con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional promulgada en 1996 (LDB N. 9394/96) que tiene como principales características la obligatoriedad de la enseñanza fundamental (corresponde a la enseñanza primaria en España), la gestión democrática de los centros escolares, bien como la progresiva autonomía pedagógica y administrativa de estos centros y la creación de un currículo común para las enseñanzas fundamental y media y el establecimiento de una parte diversificada en el currículo para atender a las peculiaridades locales.

La LDB de 1996 afirma que deberán ser redactadas las Directrices Curriculares Nacionales (DCN). Cada etapa del sistema de enseñanza brasileño tiene sus propias directrices curriculares que son un documento de carácter amplio y que definen principios básicos que deberán cumplirse en la educación brasileña. Conviene decir que en los principios de las DCNs vienen mezclados de forma ecléctica, pues al mismo tiempo en que se puede encontrar una clara afinidad con los principios exigidos por los expertos en educación vinculados al mundo laboral, también podemos encontrar principios vinculados al desarrollo de capacidades críticas, creativas y estéticas.

Fruto de los principios adoptados en las directrices curriculares surgen los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN) que tienen la intención de delimitar de manera más detallada los principios presentes en las DCN. En los PCN encontramos la sugerencia de objetivos, contenidos, métodos de enseñanza y de evaluación a cada una de las asignaturas escolares, bien como la sugerencia de temas transversales, que serían comunes a todas las asignaturas del currículo. Así como las DCN, también podemos afirmar que los PCN sufren de los mismos problemas causados por el eclecticismo de sus propuestas.

Con este eclecticismo queremos decir que los documentos curriculares brasileños intentan juntar una serie de teorías educacionales, olvidándose de sus puntos discordantes, ignorando el conflicto existente entre las teorías de sociedad, ser humano y escuela que representan.





Uno de los conflictos es representado por la asunción de la pedagogía por competencias en los currículos oficiales. Lejos de ser una unanimidad, la pedagogía por competencias todavía es un campo abierto al debate pues representa una teoría ambigua, que puede representar intereses diversificados y contradictorios, conforme se puede ver en Ramos (2002).

4. LOS EXÁMENES NACIONALES Y EL FRACASO DE LAS REFORMAS

Otra característica de la política curricular que Brasil y España tienen en común es la aplicación exámenes nacionales que tienen la finalidad proclamada de diagnosticar los problemas de los sistemas educativos para intentar resolverlos. Sin embargo, lo que se verifica en la realidad es que estos exámenes aplicados a los alumnos de las etapas de enseñanza primaria, secundaria y superior sirven a los propósitos de la privatización de la educación, pues contribuyen al debate acerca de la calidad de la educación pública frente a la educación privada, cuando se utiliza de los resultados para divulgar listas de los mejores centros educativos, que no son acompañados de políticas para mejorar los centros que presentan problemas. Estos exámenes nacionales también son utilizados en Brasil como forma de acceder a los estudios superiores cuando se aprovechan del examen nacional de la etapa secundaria. O sea, al fin y al cabo los exámenes también son utilizados para clasificar, seleccionar y excluir alumnos en el proceso educativo.

Santomé (2006) presenta catorce efectos colaterales propios de los sistemas de evaluación basados en indicadores o estándares: (1) se reducen los contenidos a estudiar; (2) los contenidos se acaban fragmentando en exceso; (3) las perspectivas conflictivas del conocimiento se obvian a favor de un falso consenso; (4) se marginan todavía más las culturas tradicionalmente silenciadas en los centros de enseñanza; (5) se perjudica el aprendizaje de las niñas y niños, en especial de los pertenecientes a la clase trabajadora y en situaciones de pobreza; (6) se auspicia el regreso a estrategias didácticas más tradicionales y autoritarias para trabajar en las aulas; (7) se refuerza la política de libros de texto más estandarizados; (8) la preocupación principal del profesorado vuelve a ser la disciplina y la cultura del esfuerzo; (9) se limita la autonomía del profesorado, apostando por prescribir y centralizar las decisiones





sobre los contenidos escolares; (10) las políticas de estándares hay quien las defiende para estimular a los malos profesores lo que fuerza la acomodación de todos los profesores a los estándares utilizados; (11) las relaciones del profesorado con la administración son de sospecha e incluso de temor; (12) los resultados de las políticas de estándares contribuyen a construir un ranking de centros; (13) se incrementan los niveles de burocracia y los gastos en el sistema educativo; (14) favorece la entronización del positivismo como única epistemología válida en educación.

Ahora bien, he querido afirmar que existe una similitud entre las políticas curriculares de Brasil y España. Ambos países han salido de un período de dictadura militar y limitación de las libertades individuales para encontrar un período de crecimiento democrático. Ambos países han propuesto e implementado reformas curriculares en sus respectivos sistemas educativos y estas reformas han tenido un carácter híbrido, que mezclaban elementos progresistas con elementos conservadores. Por último quiero observar una última semejanza en el transcurso político curricular de los dos países: el fracaso de estas reformas.

Para desenvolver este tema quiero presentar algunas características responsables por el fracaso de las reformas educativas encontradas en Viñao (2006) y que sirven tanto para el ejemplo español como para el ejemplo brasileño. Vamos a ellas: (1) ausencia o escasez de recursos financieros; (2) cambios y vaivenes políticos; (3) diagnósticos erróneos, objetivos y calendarios irreales, imprevisiones, contradicciones e incoherencias; (4) carencia de apoyos sociales y políticos; (5) problemas específicos en función del tipo de reforma que se plantea (estructural, curricular, organizativa, político-administrativa) y que no se prevén o se minimizan por los reformadores; (6) resistencias y oposición de índole gremial y corporativa; (7) ausencia de perspectiva histórica que se manifiesta en (a) la ausencia de un conocimiento o análisis de las reformas anteriores; (b) no conciencia de la existencia de los sistemas educativos de una serie de fuerzas o tendencias internas, de una dinámica propia y; (c) la creencia de que se parte de cero y de que todo puede ser modificado y se modificará desde el mismo momento en que la buena nueva de la reforma aparezca en el Boletín oficial y sea difundida.





5. OBSERVACIONES FINALES

Recoger todas estas cuestiones de forma puntual no ayuda a definir los problemas que existen al intentar proponer una reforma curricular desde el ámbito gubernamental que se extendería hasta el aula de clase. El propio concepto de reforma es motivo de crítica pues no se trata de cambiar la forma de la educación manteniendo intacto su contenido, de lo que verdaderamente se trata es cambiar tanto forma y contenido de la educación. Mientras estemos todos encarcelados en este sistema construido y separado por asignaturas, con los manifiestos y ya exhaustivamente criticados procedimientos de evaluación, selección y exclusión, las reformas educativas seguirán llegando solo en la superficie de los problemas que existen en la educación, ni siquiera siendo capaz de reformarlos, tampoco cambiarlos.

La propia idea de cambiar la esencia del sistema educativo representado por sus asignaturas y procedimientos de evaluación me parece irreal sin cambios profundos en la forma de organización societaria, que debería cambiar de forma drástica los modos de relación entre los seres humanos y de estos con la naturaleza.

REFERENCIAS

BENÍTEZ, M. P. Los hitos reformistas: la viabilidad de las reformas y la perversión de las leyes. **In:** Gimeno Sacristán, J. (Comp.). **La reforma necesaria:** entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Morata, 2006.

MOREIRA, A. F. B. **Currículos e programas no Brasil.** 5ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1999.

RAMOS, M. N. **A pedagogia das competências:** autonomia ou adaptação? 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SACRISTÁN, J. G.(Comp.). **La reforma necesaria:** entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Morata, 2006.

SANTOMÉ, J. T. Los indicadores de rendimiento como estrategia y medida contrarreformista en las reformas educativas. **In:** Gimeno Sacristán, J. (Comp.). **La reforma necesaria:** entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Morata, 2006.





VIÑAO, A. El éxito o fracaso de las reformas educativas: condicionantes, limitaciones, posibilidades. **In:** Gimeno Sacristán, J. (Comp.). **La reforma necesaria:** entre la política educativa y la práctica escolar. Madrid: Morata, 2006.

Artigo recebido em 04/05/2012
Aceito para publicação em 12/06/2012

ⁱ Tanto Brasil como España han vivido períodos de dictaduras militares de claros contornos conservadores en los gobiernos de sus países en el Siglo XX. Mientras España empieza los años de la dictadura franquista con el final de la Guerra Civil, Brasil empieza en 1964 con un golpe militar que expulsa el presidente de aquel entonces, que estaba sustituyendo el presidente electo democráticamente y que había renunciado al cargo.

