

El derecho a la educación en Brasil

Estela Scheinvar

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 4

El derecho a la educación en Brasil

Estela Scheinvar



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIFE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México
(www.observatorio.org)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS - OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Scheinvar, Estela

El derecho a la educación en Brasil. - 1a ed. - Buenos Aires:

Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 4)

ISBN 978-987-1396-01-6

1. Políticas Públicas . 2. Políticas Educativas . 3. Derecho a la Educación. I. Título

CDD 379.972 81

Fecha de catalogación: 11/04/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdllick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Teresa Cillo

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-1396-01-6



Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1	
REFERENCIAS LEGALES EN EL ÁREA DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL	11
Referencias históricas	11
La Constitución Federal de 1988	18
Estatuto del Niño y del Adolescente	22
Directrices neoliberales en la educación nacional	26
Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996	27
FUNDEF	41
Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación	45
Formación de profesores de la educación básica	47
Plan Nacional de Educación	50
CAPÍTULO 2	
LAS BARRERAS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN BRASIL: DEL RECONOCIMIENTO FORMAL AL RECONOCIMIENTO EFECTIVO	53
Introducción	53
Panorama nacional	56
Políticas de incentivo a la educación: énfasis en la Enseñanza Fundamental y en el rango de edad de 7 a 14 años	64
Expansión escolar y ampliación de la frecuencia	75
PCN y evaluación	79
Educación Básica	82
Educación Infantil	82
Enseñanza Media	85
Educación Superior	87
SÍNTESIS FINAL	99
BIBLIOGRAFÍA	107

INTRODUCCIÓN*

Cuando el tema es la desigualdad, entre un sinfín de injusticias y realidades inaceptables en el mundo, Brasil ha sido, en las últimas décadas, la gran referencia. Reconocido como el país con las mayores disparidades del planeta, presenta, al mismo tiempo que logros tecnológicos, productivos, académicos, científicos, culturales, un conjunto de miserias igualables a los de naciones que han vivido bajo regímenes absolutistas de opresión, impidiendo el acceso de la mayor parte de su pueblo a condiciones de vida mínimamente aceptables. Brasil es un país de contrastes tan grandes que la condición humana de casi 30 millones de personas puede considerarse cuestionable. Otra parcela de la población, es decir, más de 100 millones de personas, sufren la inestabilidad, el terrorismo, la amenaza de perder su condición de ciudadanos. Bajo conceptos como el de “marginalidad” viven, trabajan, circulan personas que se ven some-

* El presente libro contó con la asesoría de la Profesora Doctora Eveline Bertino Algebaile, de la Universidad del Estado de Río de Janeiro, y del Profesor Doctor Nicholas Davies, de la Universidad Federal Fluminense. Sus aportes fueron fundamentales porque permitieron alcanzar un mayor rigor en la presentación de los datos y una ampliación de los análisis políticos. A ellos, el reconocimiento por la seriedad y calidad de sus contribuciones. Sin embargo, la forma en que se presentan las ideas en este texto es absoluta responsabilidad de la autora.

tidas directamente a la lógica intempestiva de la explotación y que, en realidad, son estructuralmente necesarios para la usura. En una nación de aproximadamente 180 millones de habitantes, menos del 5%, o sea, unos 9 millones de personas, está en condiciones de participar de la lógica que permite disfrutar, en alguna medida, de las riquezas producidas en este país.

Este es el escenario en el que se tiene que analizar el derecho a la educación en Brasil. Como se verá a lo largo del presente texto, las desigualdades son tan profundas que hablar del derecho a la educación implica, por un lado, pensar las diferentes áreas de la vida social, como habitación, salud, empleo, cultura, entre otras. La definición presupuestal es el mejor indicador del abandono de estas áreas y de su entrega a la iniciativa privada, que acaba por convertirse en la única posibilidad de acceso a servicios que, bajo su mando, pasan a convertirse en mercancías. Esto, en un marco de pobreza de más de 50 millones de brasileños, significa el no acceso o un acceso absolutamente precario a los servicios y a las condiciones de sobrevivencia esenciales en la contemporaneidad. Por otro lado, no se puede dejar de mencionar que la implementación de las políticas está fuertemente marcada por una tradición corrupta que lleva a que, aun los recursos que se destinan oficialmente a las diversas áreas, sean en buena parte desviados, y no se apliquen conforme establecen las leyes federales.

Frente a las precarias condiciones sociales, las inversiones sólo podrían ser efectivas si se realizaran de acuerdo con las necesidades específicas de cada región y de cada grupo social. Las necesidades, las prioridades, los problemas tienen características diferenciadas que, como se podrá observar a lo largo del presente texto, no han sido consideradas. Las normas legales para el área de la educación son generales y, al ser aplicadas en contextos concretos y dispares, no inciden en la superación de las desigualdades, sino que las reafirman. El ejemplo más contundente en este sentido es la constitución financiera del fondo que dio soporte a la enseñanza fundamental entre 1998 y 2006 (FUNDEF). Dicho fondo tiene la misma estructura para todo el país, sin prever que un determinado porcentaje puede significar un valor grande o pequeño, según el presupuesto local. O

sea, para una localidad que tiene gran presupuesto, el valor de un fondo basado en una proporción de sus ingresos será mucho mayor, que para aquella que tiene bajos ingresos. Así, los estados y municipios con pocos recursos tendrán pocos fondos para la enseñanza fundamental y confirmarán la precariedad de las condiciones de vida de su población también en el área de la educación.

No obstante, tampoco es el del valor presupuesto el que garantiza la buena inversión en el área de la educación. Además del debate sobre la orientación de los contenidos de los proyectos y de las políticas, es importante denunciar el desvío presupuestario. Aun cuando la ley indique lo mínimo que se tiene que invertir en educación, muchas ocasiones ni siquiera se destina ese monto porque se lo orienta hacia otras áreas. Entonces, aunque los gobiernos tienen autonomía para definir y adoptar políticas (lo incluye la definición presupuestal) el área de la educación no se ha beneficiado de ese espacio político definido constitucionalmente.

Otro aspecto que debe ser considerado es que la intensidad y la complejidad de los problemas requerirían proyectos de gran inversión y de largo plazo. Los proyectos aislados y fragmentados que vienen de los gabinetes de las capitales sólo han servido para perpetuar la condición de pobreza y las desigualdades.

Es imposible buscar sólo en el terreno de la educación la realización de las posibilidades de escolarización y de formación para el empleo –los dos elementos centrales en la legislación y en las políticas educativas– ya que ambas presuponen condiciones de vida que van más allá del ámbito pedagógico. En ese contexto, el presente trabajo presenta, específicamente dos aspectos: en un primer capítulo expone las referencias legales para el área de la educación de Brasil, vigentes al 2006, las cuales, de manera general, provienen de las directrices planteadas en la Constitución Federal de 1988, buscando plantear sus fundamentos históricos y políticos. En un segundo capítulo, se consideran las políticas, acciones y programas, dando énfasis a los efectos que han producido en el campo pedagógico y constatándose que se han distanciado de la garantía del derecho a la educación para la mayoría de la población.

Como se podrá percibir, el texto está más orientado a la práctica escolar, como expresión del predominio de la orientación política gubernamental. De esta forma, cuando se discute el derecho a la educación en Brasil, sobresale la relación con la escuela tanto en términos legales, como financieros y de su implementación. Por esta razón, tal ha sido el foco del presente trabajo, sin pretender, con ello, restringir los espacios educativos al salón de clases.

CAPÍTULO 1. REFERENCIAS LEGALES

EN EL ÁREA DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL

REFERENCIAS HISTÓRICAS

Las leyes brasileñas sobre educación anteriores a la Constitución Federal de 1988 restringían la posibilidad de acceso y permanencia en la escuela de las clases populares. En el documento legal más democrático antes de 1988, la Constitución Federal de 1946, se leía: “la enseñanza primaria oficial es gratuita para todos; la enseñanza oficial ulterior a la primaria será impartida para cuantos prueben falta o insuficiencia de recursos”. En un país conocido por su inmensa pobreza y tradicionalmente gobernado por medio de la coerción, asumir que no hay enseñanza para todos es una sentencia de expulsión de la escuela para la gran mayoría de la población. Al lado de problemas estructurales de pobreza, desempleo, tenencia de la tierra, hambre, salud, entre tantos otros, se convive de forma naturalizada con el hecho que grandes contingentes de la población no frecuentarán la escuela o lo harán de forma limitada tanto en términos del tiempo como del tipo de estudio al que podrán acceder.

En la década del 80, con la derrota del poder militar instaurado dictatorialmente en 1964, además del enfrentamiento a la arbitrariedad política, en Brasil se convive con crisis provenientes de la forma de acumulación del capital en el país. En este contexto, renace el movimiento social después de dos décadas de brutal y radical opresión, emergiendo demandas de diversa índole, que son expresión de densos conflictos en diferentes áreas: laboral, ambiental, salud, in-

fancia, indígena, género, afrodescendencia, sexualidad, educación, etcétera.

En el caso de las luchas del área de la educación, es necesario registrar que, aun en los años dictatoriales, se fueron produciendo análisis y cuestionamientos en los foros académicos, a pesar de la censura de la dictadura. Un ejemplo de esas acciones es el congreso anual de la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC), el cual reunía todas las áreas académicas, convirtiéndose en un espacio de encuentro nacional, de producción de análisis colectivos y de demostración de los descontentos silenciados en los salones de clases y en las calles. También hay que recordar, específicamente en el campo de la educación, a la Conferencia Brasileña de Educación. Durante la dictadura se realizaron tres conferencias y en 1986, en la IV Conferencia, con la victoria del movimiento popular por elecciones directas y con el primer gobierno civil después de los años de hierro, se consolidó un movimiento de lucha por una legislación democrática en esta área. En esta conferencia se firma la “Carta de Goiania”,¹ en la que se sella el compromiso por luchar para que las consignas históricas por la democratización de la educación escolar, que vienen desde la década del 30, fueran incorporadas a la Constitución Federal que se estaba elaborando. Las reivindicaciones se centraron en:

- » la defensa de la educación escolar como un derecho de todos y un deber del Estado;
- » el reconocimiento del derecho a la educación gratuita y laica en los establecimientos públicos;
- » la definición de que el dinero público sea aplicado sólo a la educación pública.

La mayor expresión del peso político (y comercial) que tiene la educación en Brasil es el voluminoso movimiento en torno a esta área. Tanto el movimiento social en favor de la democratización de

1 Goiania es la capital del estado de Goias, ubicado en el centroeste del país, en donde se realizó la IV Conferencia Brasileña de Educación en 1986.

las políticas públicas, cuanto los representantes de las escuelas privadas, en ese momento bajo la hegemonía de la Iglesia Católica, movilizaron importantes fuerzas. Ambos sectores realizaron una serie de encuentros y produjeron una serie de documentos, estableciendo los principios y las propuestas por las que lucharían para que fuesen incluidas en la nueva Constitución Federal. El proceso de construcción de la Constitución, al contrario de la tradición totalitaria de los militares, fue abierto para que toda la población presentara Enmiendas Constitucionales (EC) firmadas, expresando el peso político del grupo de los signatarios. Los documentos de los movimientos sociales circularon para que la población los firmase. Por lo tanto, antes de entrar en el análisis del texto constitucional, cabe presentar algunas de las ideas de los grupos más relevantes.

En relación con el movimiento a favor de la democratización de las políticas públicas, se puede destacar el debate del Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED) (secretarios estatales), que entre 1986 y 1987 enfrentó discusiones sobre las legislaciones relativas al financiamiento público destinado a la enseñanza particular. Ante los eufemismos en torno del concepto de “estatal”, el CONSED define a la escuela pública como aquella “creada, mantenida y administrada por el poder público”. Otro polémico aspecto es la consigna que la escuela pública sea laica; el CONSED adhiere a ella enfrentando al grupo político más fuerte en el área de la educación: la Iglesia. En suma, el CONSED fortalece la consigna de que toda la población tenga el derecho a una enseñanza pública, gratuita, no confesional y de buena calidad.

Emerge, también, la defensa de una antigua consigna, la de la “escuela unitaria”, que proponía una enseñanza para todo el país de buena calidad y unificada, entendiéndose que la unificación debería darse a través de una formación básica común que respete las diferencias y particularidades, contribuyendo así a combatir las desigualdades existentes.

A partir de 1987 se crean en algunas universidades públicas del país los Centros de Estudios y Acompañamiento de la Asamblea

Constituyente (CEAC),² para divulgar las informaciones y debates en torno de la educación y para elevar a la Asamblea Constituyente demandas sociales. Fue una importante instancia para dar mayor transparencia al proceso constituyente y para ampliar los espacios de participación en el debate sobre la legislación educativa.

Todos los movimientos de defensa de la escuela pública gratuita, de acceso universal, laica y destinataria única del presupuesto público se reunieron en un Forum que expresó un enorme avance político en el área de la educación porque sacó esta lucha del ámbito corporativo y la proyectó a la sociedad como campo colectivo, político, al que se le confirió el carácter de prioridad nacional. Este fue el Forum Nacional en Defensa de la Educación Pública y Gratuita (Forum), que pasó a ser llamado Forum Nacional en Defensa de la Escuela Pública. Las entidades que constituyeron la Conferencia Brasileña de Educación (CBE) y la Asociación Nacional de Docentes de la Enseñanza Superior (ANDES) consiguen aglutinar en el Forum a las siguientes entidades: Asociación Nacional de Profesionales de Administración Educativa (ANPAE); Confederación de los Profesores de Brasil (CPB), Confederación General de los Trabajadores (CGT), Central Unica de los Trabajadores (CUT), Federación de las Asociaciones de Servidores de las Universidades Brasileñas (FASUBRA), Orden de los Abogados de Brasil (OAB), Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC), Sociedad de Estudios y Actividades Filosóficas (SEAF), Unión Brasileña de los Estudiantes Secundarios (UBES) y Unión Nacional de los Estudiantes (UNE).

El Forum propuso lo que llegó a ser considerada, históricamente, como la plataforma más amplia y avanzada para la educación. Además de las demandas centrales ya presentadas, fue importante que se incorporara la prohibición de la censura, la demanda por la libertad de manifestación del pensamiento, por el acceso a la información y gestión democrática de los recursos, sobre todo porque era un momento en el que se estaban dejando atrás los años dictatoriales. Con el mismo sentido de defender el patrimonio público

2 Cristóvão Buarque, Rector de la Universidad de Brasilia en 1987, crea los CEAC, iniciativa que se extiende a otras universidades públicas del país.

y la democratización de la educación, se propone la ampliación del presupuesto público para esta área, de tal forma que el Gobierno Federal debería contribuir por lo menos con 13% de los impuestos, y los gobiernos estatales, del Distrito Federal y municipales, por lo menos, con 25% de los impuestos. Además, se establece que 2% del PIB debe ser para la investigación. Esta propuesta financiera fue casi integralmente incorporada, pues en la ley se estableció que el Gobierno Federal tiene que contribuir con el 12 y no el 13%.

En relación con las escuelas privadas, el Forum condiciona su existencia no sólo a que se mantengan con recursos propios, sino a que obedezcan a criterios como la estabilidad de sus empleados, el piso salarial nacional, el plan de carrera, las formas participativas dentro de las escuelas, además de que se eliminen los beneficios fiscales.

Los intereses de la iniciativa privada fueron defendidos por la Confederación Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), la Asociación Católica de Brasil (ACB) y la Asociación Brasileña de Escuelas Superiores Católicas (ABESC), además de la Campaña Nacional de Escuelas comunitarias (CNEC), reunidas en el congreso de la Federación Nacional de Estabilidad de la Enseñanza (FENEN), contando con el apoyo de muchos diputados evangélicos y tradicionales figuras políticas del Congreso Nacional. Su discurso era de defensa de la continuidad del financiamiento público de las escuelas particulares, alegando, una vez más en la historia, que al Estado le competía garantizar la escuela pública a los alumnos que no tuvieran recursos. Se puede decir que el movimiento ya consolidado de empresarios del área de la educación hizo uso de argumentos tradicionales para justificar el aporte de recursos públicos a la iniciativa privada, repitiendo el discurso religioso y moralista que prevaleció en el siglo xx en Brasil, según el cual el Estado debe ofrecer medios para la educación, dando libertad para que la familia que tenga recursos propios opte por el tipo de educación que desee. En ese caso, según tal discurso, cabe al Estado restituir a tales familias sus contribuciones fiscales, apoyando a la escuela privada. En ese mismo sentido, se apeló al principio de la democracia para combatir la consigna de “dinero público para las escuelas públicas”, arguyendo que la educación es un servicio de responsabilidad de la familia y que el Estado tiene que contemplar a todos los contribuyentes, manteniendo

do, de esa manera, el derecho de que todos puedan participar del fondo público. Por otro lado, utilizando la demanda del movimiento social por la libertad de expresión, se reivindicaba la libertad de culto religioso en las escuelas.

En lo referente a las condiciones laborales de los profesionales de la educación, la iniciativa privada hizo todas las presiones posibles para impedir la aprobación de su normatización. Sus documentos públicos demostraban la preocupación por ese movimiento social en el área de la educación que era el más fuerte y cohesionado que habían enfrentando en Brasil. Su interés, debidamente defendido, era que las condiciones laborales fueran sometidas a la guerra de mercado instalada en plena crisis del capitalismo. De hecho, las leyes son suficientemente “flexibles” en cuanto a las condiciones de trabajo del área de la educación controlada por la iniciativa privada.

En consecuencia, se trabó una guerra polarizada entre los defensores de la iniciativa privada y el movimiento social que luchaba por la universalización de las políticas públicas. Las batallas fueron en torno de las propuestas constitucionales porque se debía alcanzar el mayor número posible de firmas, para expresar la voluntad popular y la capacidad de presión política. Las firmas demostraban el poder económico, la organización política y la capacidad de movilización de los diferentes sectores implicados. Es obvio que, siendo la Iglesia Católica una gran interesada en la lucha por las reivindicaciones de los intereses privados, ella articuló el movimiento, y las propuestas de este sector tuvieron mayor apoyo tanto popular como parlamentario. No obstante, a pesar de su fuerza, las batallas no fueron fáciles y fue necesario invertir caudalosos recursos, así como desplegar astutas artimañas, para confundir a la población en relación con las prerrogativas que implicaba la escuela pública democrática y conseguir su adhesión. Como expone Luiz Antonio Cunha, “es necesario llamar la atención sobre el hecho de que parte del apoyo obtenido para las enmiendas patrocinadas por la iniciativa privada pero conducidas por medio de la estructura de la Iglesia Católica se debió menos al acuerdo de los signatarios que a su práctica habilidosa de mezclar contenidos diferentes en la misma propuesta, de modo que obtuvieran apoyo de distintos grupos, paralelamente a la presentación de ‘paquetes’ consistentes. Por ejemplo, para obtener de los gru-

pos progresistas el apoyo a la condena del aborto, se condenaba en la misma frase a la tortura, [...] mezclaba sus demandas por subsidios públicos para las escuelas privadas con determinaciones para que el Estado ofreciera condiciones materiales para que los alumnos pudieran frecuentar escuelas oficiales, así como la obligación de que ellas ofreciesen una enseñanza de alta calidad” (Cunha, 2001, p. 442).

Esta fuerza se vio redoblada y se hizo clara con las alianzas establecidas en el Congreso Nacional. Como cita Cunha, el Diputado Florestán Fernandes –figura tradicional del movimiento de izquierda– reconoce con sorpresa que la Iglesia Católica fue la fuerza más importante del pensamiento privado en la educación, a pesar de que muchos de sus sectores habían sido importantes aliados en las luchas antidictatoriales, contra la opresión y la pobreza. El poder de la Iglesia Católica fue tal que uno de sus aliados, el senador João Calmón, fue el relator de la Comisión de Educación y Cultura en el proceso de formulación de las propuestas constitucionales. En palabras de Florestán Fernandes, “la indicación del relator ya dejaba ver que el PMDB³ y el gobierno habían ‘negociado’ la enseñanza con la Iglesia Católica” (Fernandes, citado en Cunha, 2001, p. 444).

De hecho, los resultados dejaron clara la capacidad de movilización de ambos grupos políticos: mientras la EC propuesta por la amplia base de aliados del Forum alcanzó 279 mil firmas, los defensores de la escuela privada presentaron su EC con 750 mil (Cunha, 2001).

Si pudiéramos hablar de vencidos y vencedores, estos últimos serían los representantes de los intereses privados. Pero también es cierto que, en el contexto de las luchas antidictatoriales, muchos de los parlamentares defendían las políticas públicas, abriendo espacios –aunque a veces tímidos– para las propuestas del Forum que, reñidas y con muchos límites, integraron el texto constitucional.

3 El PMDB es el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, que estaba en el poder en ese momento. Tenía la mayor bancada en el Congreso Nacional, además de ser el partido del Presidente de la República.

LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988

La Constitución de la República Federativa del Brasil fue aprobada el día 5 de octubre de 1988. Desde entonces ha sido objeto de innumerables enmiendas. Con referencia al área de la educación, se pueden destacar del texto constitucional (BRASIL, 1988) vigente al mes de julio de 2006 –fecha de la elaboración del presente estudio– los siguientes aspectos.

Al inicio de la Constitución Federal de 1988 (CF/88), en el artículo 6, se establece que la educación es un derecho social y que compete a la Unión, a los estados, al Distrito Federal y a los municipios proporcionar los medios necesarios para hacerla accesible. En el capítulo sobre las competencias de los municipios se comienza a delimitar las atribuciones administrativas, definiendo que a estos cabe “mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza fundamental”⁴ (art. 30). Pero será en el capítulo III, “Sobre la Educación, Cultura y Deportes”, donde la CF/88 destinará una sección a la educación. Esta va del artículo 205 al 214 y se inicia estableciendo que “la educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida con la colaboración de la sociedad...” (art. 205). Ciertamente, en el contexto político en el que se redacta la Constitución, la inclusión de la “colaboración de la sociedad” puede ser entendida como un indicio de que se garantiza el espacio de la iniciativa privada como agente estructural del sistema educativo.

En el artículo 206 se definen los principios de la educación: igualdad de condiciones para estudiar, libertad para aprender y enseñar, pluralismo de ideas –en el que pasa a ser especificada “la coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza”–, gratuidad

4 Con esta Constitución Federal el nivel fundamental sustituye al antiguo “Primer Grado”, de ocho años, que se implantó con la ley 5.692, Ley de Directrices y Bases de la Enseñanza del Primer y Segundo Grados, de 1971, que, a su vez, agrupó la antigua primaria con la antigua secundaria. El significado político de haber agrupado estos dos niveles, en 1971, fue el hecho de abolir el examen de admisión para ingresar a la secundaria que acababa por dejar a los alumnos más pobres fuera de la escuela.

de la enseñanza pública en los establecimientos oficiales, garantía de buena calidad, valorización de los profesionales de la enseñanza y un controvertido ítem que será restrictivo sólo para la esfera pública: la gestión democrática.

Así, el principio de la democracia y de la valorización de los profesionales sólo se plantea como fundamental para la enseñanza pública, dejando de lado las directrices sobre la calidad del espacio privado, a pesar de ser evidente que las condiciones de trabajo afectan directamente la calidad del desempeño profesional.

En la definición de los deberes del Estado se establece la obligatoriedad solamente de la enseñanza fundamental, pero para todas las edades. Esta pasa a ser un “derecho público subjetivo”, indicando que su cumplimiento será prioritario más allá de cualquier circunstancia coyuntural y responsabilizando a las autoridades que no ejecuten la ley. Para garantizar mejor el nivel fundamental, se propone la formulación de programas suplementarios de material didáctico, de transporte, de alimentación, de salud, de asistencia social. Por otra parte, se establece como responsabilidad del poder público que las escuelas observen la frecuencia de los educandos de ese nivel, junto con los padres o responsables.

Para la enseñanza media se propone la “progresiva universalización”. En ambos niveles, al determinar la obligatoriedad o la expansión, queda asentada la gratuidad. También como deber público se asume la educación especializada para los portadores de deficiencia, las guarderías y la educación preescolar para la población de 0 a 6 años, así como la oferta de la enseñanza nocturna. Sin embargo, ninguna de estas propuestas tiene carácter obligatorio.

Aun antes de definir los deberes del Estado se establece, en el artículo 207, que las universidades son autónomas, con la competencia de obedecer a la indisociabilidad entre la docencia, la investigación y la extensión. No se relaciona este nivel de enseñanza con los deberes del Estado.

Después de establecidos los deberes del Estado, el artículo 209 hace explícito que “la enseñanza es libre para la iniciativa privada”, condicionándola a cumplir las normas de la educación nacional y a

someterse al proceso de autorización y de evaluación de su calidad que están bajo la responsabilidad del poder público.

La CF/88 determina la existencia de contenidos mínimos comunes para todo el país en la enseñanza fundamental, asegurando el respeto a los contenidos particulares de las regiones. Es en el artículo que establece tales contenidos en donde aparece la tensa polémica histórica sobre la enseñanza religiosa. No sólo la iniciativa privada reivindica esa práctica como un derecho, sino que los grupos religiosos han luchado para que también sea introducida en la escuela pública. En una actitud que se considera un retroceso desde la perspectiva del Forum Nacional en Defensa de la Escuela Pública y Gratuita/Forum, el Congreso Nacional votó a favor de introducir la religión en la escuela, con el siguiente texto: “la enseñanza religiosa, de matrícula facultativa, constituirá disciplina de los horarios normales de las escuelas públicas de enseñanza fundamental” (art. 210), con lo que, al ser introducida en la escuela pública, pasa a ser financiada por esta. Por ser un tema de gran tensión, la discusión sobre el culto que se impartiría acabó por dejar sin tratamiento a la cuestión, lo que ha significado el libre arbitrio de algunos gobiernos para pagar con dinero público maestros en dicha materia, sin mucha claridad sobre los criterios para decidir qué religión será impartida, y todo eso en medio de la gran falta de maestros en las disciplinas consideradas prioritarias.

La organización del sistema de enseñanza, de acuerdo con la CF/88, se da en los siguientes términos:

Unión:

- » Organiza el sistema federal de enseñanza.
- » Financia instituciones públicas federales.
- » Asume función redistributiva y suplementaria, asistencia técnica y financiera a los estados, al Distrito Federal y a los municipios.

Estados y Distrito Federal

- » Prioridad para la enseñanza fundamental.
- » Prioridad para la enseñanza media.

Municipios

- » Prioridad para la enseñanza fundamental.
- » Prioridad para la educación infantil.

Superando la propuesta del Forum, para el nivel federal se establece que la Unión tendrá que aplicar por lo menos el 18% y los estados, el Distrito Federal y los municipios el 25% de los impuestos recaudados en su esfera administrativa, incluidas las transferencias en el área de la educación (art. 212). Para gastar este monto, se establecen tres especificaciones: 1) la inversión en esta área tiene que obedecer a la prioridad del nivel obligatorio; 2) los programas de apoyo social no entran en este cómputo, pues deben operar con otras fuentes presupuestarias; y, 3) se considera gasto en educación, dentro del nivel mínimo establecido, los aplicados a las escuelas particulares que, de acuerdo con la ley, puedan recibir dinero público.

Además del derecho a la enseñanza religiosa en la escuela, la asignación de dinero público a las instituciones particulares es entendida como la gran derrota política del movimiento en favor de la universalización de las políticas públicas. Según el artículo 213 de la CF, las instituciones que demuestren no ser rentables y apliquen sus fondos en educación –sean registradas como filantrópicas, comunitarias o confesionales– pueden recibir dinero público. Una vez más en la historia de la educación brasileña se abre espacio para la concesión de becas a alumnos sin recursos, lo que ha sido una forma para que las escuelas particulares tengan mensualidades garantizadas, convirtiéndose el Estado en un cliente seguro de la red privada. Hay un párrafo, sin embargo, destinado a aclarar que la prioridad del poder público es invertir en la red pública de enseñanza de su ámbito administrativo. En ese mismo contexto, se establece que las actividades de investigación y extensión universitaria también pueden recibir apoyo financiero, lo que ha sido una forma de que las instituciones privadas sólo paguen a sus maestros las horas de clase, dejando al poder público su responsabilidad de invertir en el espacio académico de acuerdo con los principios constitucionales. La inversión académica es del poder público, la ganancia financiera, de la iniciativa privada.

El último artículo de la CF/88 destinado específicamente a la educación (214) establece que se cree un Plan Nacional de Educación que contribuya a erradicar el analfabetismo, a universalizar la escuela, a mejorar la calidad de esta y que se oriente la formación hacia el trabajo. Ese plan fue sancionado como ley nacional en 2001.

Otro momento en el que la CF aborda el tema de la educación es en el artículo 227, que se destina a garantizar, con prioridad, derechos fundamentales a niños y adolescentes. Entre los derechos establecidos, está el de la educación. Su ejecución ha traído para la escuela consecuencias que serán consideradas más adelante en este texto.

Para reglamentar las áreas abordadas por la Constitución se crean leyes complementarias, como la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional o el Estatuto del Niño y del Adolescente, y programas federales que intervienen en las directrices y prácticas educativas. Cada una de estas legislaciones y propuestas tiene historias de lucha y se convierten en nuevas referencias para la acción social y política. Es importante, por lo tanto, reseñar algunos de ellos, para que nos ayuden a entender el contexto en el que se da el ejercicio del derecho a la educación.

ESTATUTO DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE

Una de las áreas de gran movilización popular en el proceso de organización del gobierno civil, en la década de los 80, fue la de la infancia y adolescencia. Blanco de impune crueldad, los niños pobres que usaban el espacio de la calle para sobrevivir o aquellos que necesitaban de la asistencia pública pasaron a ser baluarte de la lucha por derechos fundamentales. Tan grande era la crueldad y, cabe subrayar, la impunidad en la relación institucional con esta población, que el primer derecho que se reivindica para niños y adolescentes es el derecho a la vida. Para justificar la práctica brutal con la que eran tratados, fuera en la calle o entre las cuatro paredes de la cárcel o del

internado, se produjo una subjetividad colectiva según la cual esos niños se convirtieron en la causa de los males sociales.

Organizaciones filantrópicas lideradas por el movimiento eclesial que trabajaba con esta población, la Pastoral del Menor, se convierten en las protagonistas de un amplio movimiento nacional que aprovecha el momento de cambios en la legislación para, a través de esta, denunciar la pérdida de todo derecho humano de esos niños y adolescentes. Reconociendo que la legislación que rigió desde 1927 (que había sido revista, pero no transformada, en 1979, en plena dictadura), es decir, el Código de Menores, daba margen al tipo de tratamiento que prevalecía en las instituciones públicas, se lanza una campaña nacional por transformar la ley.

Algunas cuestiones se plantean como esenciales en ese proceso. Una de ellas es el cuestionamiento de la concepción de “menor”, ya que, como el Código de Menores se dedicaba a los “menores irregulares”, sólo los pobres eran objeto de la ley. De esta forma, se estableció una escisión discriminatoria entre ricos y pobres, entre “niños” y “menores”. Como tanto se denuncia en los textos académicos, es habitual la noticia periodística: “menor ataca niño”. En ese contexto y, como reflejo de un reordenamiento político, la nueva Constitución Federal de 1988 restablece la democracia y, con ella, la política de “protección a la infancia y a la juventud”, reconociendo a los que todavía no tienen 18 años como “personas en condiciones peculiares de desarrollo”. Para reglamentar este principio se promulga, en 1990, el Estatuto del Niño y del Adolescente - Ley Federal 8.069 (ECA) (BRASIL, 1990).

Otro aspecto importante de la nueva ley es que esta “es el primer instrumento legal que, al mismo tiempo que reconoce al individuo de hasta 17 años como sujeto de tutela, le confiere derechos. En vez de condenar a los que no tienen condiciones de vida acorde con los modelos hegemónicos, considerándolos ‘irregulares’ conforme lo hacía el antiguo Código de Menores, esta nueva ley los declara ‘sujetos de derechos’” (Scheinvar, 2005, p. 115). Son declarados en el artículo 4 del ECA los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al deporte, al esparcimiento, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar

y comunitaria. En ese mismo artículo se declara otro elemento que transforma la perspectiva legal de esta área, que es la definición de los responsables por tales derechos. En vez de dejar implícita la responsabilidad de la familia por las condiciones de vida de toda la población, el movimiento democrático denuncia a la pobreza como una condición social, histórica, más allá de la voluntad familiar y propone la responsabilidad de “la familia, de la comunidad, de la sociedad en general y del poder público, [de] asegurar, con absoluta prioridad, la efectividad de los derechos...” (art. 4).

También hay que mencionar la inclusión en la ley de la descentralización tanto administrativa como política, lo que lleva a que se descentralicen las estructuras de asistencia y los foros de formulación de las políticas, programas y acciones. La participación democrática de los diferentes segmentos que actúan directamente en la garantía de los derechos de los niños y adolescentes pasa a ser, a su vez, un derecho a ser implementado a través de los consejos de los derechos del niño y del adolescente, organizados en los niveles municipal, estadual y nacional, compuestos por un número par de miembros, para que la mitad sea de representantes del gobierno y la otra mitad de representantes de la sociedad civil.

A partir de tal estructura política, el ECA establece en su artículo 22 que “a los padres incumbe el deber del mantenimiento, guardia y educación de los hijos...” Si, por un lado, hay un deber colectivo adjudicado a la familia, a la comunidad y al poder público para que se garanticen los derechos, queda consagrado en este artículo que el deber primero es de la familia.

El derecho a la educación está definido en el Capítulo IV del Estatuto, el cual trata sobre el “Derecho a la Educación, a la Cultura, al Deporte y al Esparcimiento”, en los artículos que van del 53 al 57. El artículo 53 puede ser considerado una oda a la democracia de la escuela, en la medida en que establece la “igualdad de condiciones de acceso y permanencia en la escuela” (en los moldes de lo establecido en la Constitución Federal), el “derecho al respeto por parte de los educadores”, el derecho a cuestionar y discutir los criterios de evaluación, el derecho a la organización política de las entidades estudiantiles; el acceso a la escuela pública próxima a su residencia;

además garantiza a los padres o responsables el derecho a participar en la definición de las propuestas educativas.

En el artículo 54 se establecen los deberes del Estado, de acuerdo con las directrices constitucionales: asegurar la enseñanza obligatoria, que es la enseñanza fundamental; apoyo social a través de alimentación, transporte y salud a los que están en ese nivel; expandir progresivamente la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza media, ofrecer educación especializada a los que así lo necesiten; ofrecer educación preescolar y guardería a la población de 0 a 6 años; asegurar el acceso a la educación artística, a la investigación y a la docencia de acuerdo con las capacidades de los alumnos; ofrecer enseñanza nocturna para el adolescente que trabaja, además de que en el artículo 63, concerniente al derecho a la profesionalización y a la protección en el trabajo, se establece que el adolescente trabajador tendrá que tener “garantía de acceso y de frecuencia obligatoria a la enseñanza ordinaria”. El artículo 54 reafirma que “el acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita es un derecho público subjetivo”, reiterando que las autoridades competentes pueden ser responsabilizadas por el no cumplimiento de este.

Del artículo 54 al 56 se establece que los padres tienen el deber de mandar a sus hijos a la escuela, correspondiéndole a esta dar parte al consejo tutelar de la falta reiterada de los alumnos, de casos de maltrato o de repetición. El consejo tutelar es uno de los consejos creados por el ECA; es un órgano ejecutivo municipal, cuyos consejeros son representantes de la sociedad civil elegidos por la población del municipio para que reciban las quejas sobre las violaciones de derechos, derivando cada caso a las instancias pertinentes para que estos sean debidamente resarcidos. Lo que sorprende es que, en un momento en que la repetición escolar ya era reconocida académicamente como un problema producido por la práctica pedagógica y no como una consecuencia de la naturaleza de los alumnos, el ECA la trate de la misma forma que los maltratos o la evasión escolar, es decir, como una cuestión de asistencia social aislada del ámbito de la escuela, del ámbito pedagógico, dirigiéndola hacia el consejo tutelar.

El ECA también retoma la responsabilización del poder público en lo relativo a integrar a los excluidos de la escuela, organizando la estructura de la educación en términos de calendario, contenido, metodología, evaluación y todas las fases que componen el proceso pedagógico. De la misma forma, la ley insiste en la necesidad de que la cultura local sea respetada.

DIRECTRICES NEOLIBERALES EN LA EDUCACIÓN NACIONAL

Las directrices neoliberales –afirmadas en Brasil con la colaboración del Banco Mundial (BM)– se hicieron presentes tanto en las legislaciones de la década del 90 como en los programas adoptados a su luz. La tradición de poca inversión en la educación pública y de una inversión orientada hacia pequeños sectores sociales contribuyó para que las normas neoliberales tuvieran aceptación. En Brasil, ni siquiera los gastos establecidos en las leyes para la educación pública son realmente invertidos. No se puede dejar de denunciar, tampoco, el uso del dinero público para intereses particulares tanto en el área de la educación como en otros sectores como el de construcción, por ejemplo. Así, cuando entra el Banco Mundial a asesorar a los gobiernos brasileños, el terreno que encuentran es propicio, dejando como marca más incisiva la concepción de los “mínimos sociales”.⁵ Los análisis que realiza el BM plantean problemas reconocidos en la realidad brasileña y, en esa medida, considerados consensuales. Lo que causa gran polémica es la perspectiva desde la cual son abordados. Por ejemplo, en la “Conferencia Mundial sobre

5 La mayor preocupación del pensamiento neoliberal es el límite que se le pueda imponer al mercado. Para que ese límite sea lo más restringido posible, se reivindica ante el Estado total libertad para la iniciativa privada, exigiendo que este asuma los compromisos con los sectores que no tienen acceso al mercado. El neoliberalismo plantea que el Estado no sólo interfiera en el área social sólo frente a las situaciones más dramáticas de pobreza, sino que también lo haga en el límite de las condiciones mínimas de sobrevivencia. Las políticas pasan a estar orientadas no a garantizar buenas condiciones de vida, sino “mínimos sociales”.

la Educación para Todos”, realizada en Jomtien, Tailandia, en 1990, se reconoce la necesidad de eliminar el analfabetismo, de ofrecer educación básica, de invertir en la calidad de la educación, entre otros aspectos. A partir de una plataforma amplia, firmada por 155 países, el Banco Mundial, en 1995, lanza un documento sobre las “prioridades y estrategias para la educación” en el que se define, entre otras particularidades, el rango de edad que deberá ser prioritario en los programas educativos. Como tales “sugerencias” no se contraponían a la tradición política dominante, poco a poco fueron tomando la forma de órdenes e incorporadas, sea en los programas, sea, de forma más grave, en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, que reglamenta los preceptos constitucionales referentes al área de la educación.

A pesar de seductoras en su enunciación puntual, las normas del Banco Mundial manifiestan su creencia en que la productividad será el único medio para enfrentar la pobreza. El BM no hace un análisis sobre la generación de la pobreza, el cual fácilmente demostraría que Brasil, en la década del 70, en pleno período dictatorial, vio crecer incomparablemente tanto su economía como su pobreza. O sea, la gran productividad no revirtió en riqueza social, precisamente porque esta no depende sólo de la producción de la riqueza, sino también de su distribución. Brasil no es un país pobre; el problema de Brasil no es la pobreza, sino la desigualdad. Así que, proponer la privatización de los servicios, como en el caso de la educación, y la reducción del gasto público sólo ha sido una forma de improvisar espacios educativos, de poner límites a las políticas públicas, de ampliar los horizontes de la iniciativa privada en la educación, en suma, de ampliar la desigualdad.

LEY DE DIRECTRICES Y BASES DE LA EDUCACIÓN NACIONAL DE 1996

El hecho que la Constitución Federal haya sido aprobada en 1988 y que su determinación de que fuera creada una ley que reglamentara el área de la educación solo haya sido cumplida en diciembre de

1996, indica la densidad de la pugna instalada. En verdad, de parte a parte, desde 1988, una vez aprobadas las leyes constitucionales, los grupos políticos también formularon los proyectos de la ley de directrices y bases de la educación. Sin embargo, si por un lado fue difícil la contienda constitucional, por el otro, especificar la forma en que debería aplicarse la ley tornó más concretas todavía las divergencias. Se puede decir que fueron casi 8 años de luchas, en los que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso venció al movimiento social. Más del 80% del Congreso Nacional votó la propuesta gubernamental, de la que se destacarán aquí dos características: la exclusión de las consignas más importantes del movimiento del magisterio –como la educación gratuita, unitaria, laica, con garantía de calidad– y, en lo que concierne a la forma como se establecen los compromisos públicos –entre los cuales está el derecho universal a la educación–, la adopción de la perspectiva neoliberal de los “mínimos sociales”.

El Forum Nacional en Defensa de la Escuela Pública reconoce su derrota como expresión de la falta de legitimidad del proyecto que se planteaba como democrático. Hubo un acuerdo de la base gubernamental –que era mayoritaria y que contó incluso con el apoyo de miembros de la oposición vinculados a los intereses privados– que dejó las puertas abiertas para que las políticas neoliberales se consolidasen legalmente en Brasil.

Objetivamente, desde su inicio, la ley No. 9.394 de 1996, llamada Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB/96), hace concesiones explícitas a la iniciativa privada, a través de la idea de que la familia es la mayor responsable por la educación. Aparenta ser un detalle: el deber de la educación que en la CF/88 recaía sobre el “Estado y la Familia”, en la LDB/96 pasa a ser de “la Familia y del Estado” (art.2). Como todos los análisis políticos sobre el texto comentan, si era tan insignificante, ¿por qué cambiar el orden establecido en la Constitución?

En el tercer artículo se definen los principios de la educación, de acuerdo con lo establecido en la CF/88, como igualdad, libertad, pluralismo, respeto, valorización de los profesionales, garantía de calidad, coexistencia de instituciones públicas y privadas de ense-

ñanza y gratuidad de la enseñanza, pero sólo “en establecimientos oficiales”. Sobre las condiciones establecidas en la CF/88 para que las instituciones privadas funcionen, el artículo 7 de la LDB/96 habla de la capacidad de autofinanciamiento, abriendo una excepción para los establecimientos que, conforme dice el artículo 213 de la Constitución, sean filantrópicos, confesionales o comunitarios.

COMPOSICIÓN DE LOS NIVELES DE LA EDUCACIÓN

La educación escolar, bajo los principios consagrados en la CF/88 y en la LDB/96, se compone de: educación básica y educación superior. A esta división obedece la organización del Consejo Nacional de Educación (y de los Consejos estaduais y municipales de educación). La educación básica se compone de educación infantil, enseñanza fundamental y enseñanza media. La primera corresponde al rango de 0 a 6 años. En 1996, reafirmando la CF/88, se estableció en la LDB la obligatoriedad de la etapa fundamental de enseñanza, compuesta por ocho años, siendo los padres los responsables de inscribir a sus hijos, a partir de los siete años. En el año 2005 se introducen cambios: el artículo 6 que definía tal edad es modificado y el ingreso pasó a ser a partir de los seis años. Este cambio se dio en función de una práctica pedagógica que empezó a ser adoptada por las escuelas privadas: la de alfabetizar a los niños a los seis años, en lo que sería la antigua preprimaria, pasando a llamarse “clase de alfabetización” o, como es conocida, “C.A.”. Con este cambio, la enseñanza fundamental, según el artículo 32 de la LDB/96, pasó a ser una etapa educativa de nueve años. La enseñanza media se mantuvo inalterada, con 3 años escolares.

Más allá de las determinaciones sobre la organización de la enseñanza entre las esferas administrativas de la Federación, la educación fundamental se reafirma, de acuerdo con la CF/88, como la etapa obligatoria y de acceso universal. El modo en que esta obligatoriedad será ejecutada, tal como el acceso a las demás etapas de enseñanza, obedecerá a formas diversas, de acuerdo con la ley.

Esta abre espacio para que pueda organizarse “por años, períodos, ciclos...”, en fin, con innumerables modalidades presenciales, aceptando la educación a distancia en “situaciones de emergencia” (art. 32). Lo que a primera vista puede sonar como una importante apertura a la creatividad para luchar por la universalización de la educación, en los horizontes de un Estado neoliberal y en el cuadro histórico de poco interés por la educación pública, ha significado (como se presentará en el siguiente capítulo) la posibilidad de improvisar, de conquistar diplomas sin el debido control de la calidad educativa, sobrecargando a los profesionales y desmereciendo a un trabajo pedagógico serio. Así como la organización de los períodos escolares puede ser decidida particularmente en cada sistema de enseñanza – municipal o del estado– o aún en las escuelas –públicas o privadas–, los criterios de promoción y de evaluación internos también pueden ser definidos libremente.

En particular, la ley reconoce las peculiaridades de la enseñanza en el medio rural, indicando que esas particularidades sean observadas y enfrentadas, para garantizar un mayor acceso.

En la práctica, el autoritarismo que prevalece en las estructuras políticas y, por lo tanto, también en las educativas, ha hecho que la “libertad” de decisión haya sido una forma para que sean las autoridades públicas o privadas las que decidan, sin abrir espacio para que los profesionales de la educación intervengan. En el caso de los sistemas públicos, la escuela permanece lejos de las instancias de decisión y los maestros se han sentido castigados, obligados a acatar cada cambio que llega desde los gabinetes que intervienen en su práctica sin consultarles, ni darles recursos.

La LDB/96 establece que la educación fundamental y media pueden ser impartidas en varias modalidades: regular, educación de jóvenes y adultos, profesional y educación especial. La modalidad regular es la que se organiza a partir del currículo básico para todo el país, en los turnos matutino, vespertino y, de acuerdo con los deberes del Estado introducidos en la CF/88 y afirmados en la LDB/96, nocturno. Los turnos matutino y vespertino obedecen a una carga horaria que ha sido muy controvertida en el ámbito público y privado, pues aumentó a ochocientas horas de clases, distribuidas

en por lo menos doscientos días, con un mínimo de cuatro horas de clases por día. El turno nocturno, sin embargo, tiene autonomía para establecer otros parámetros. Las vacaciones escolares se han visto restringidas, sobre todo por algunos excesos de feriados durante el período lectivo. Los alumnos tienen que alcanzar una frecuencia mínima de 75% de los días lectivos.

Destinada a los que no tuvieron acceso a la enseñanza regular en la “edad apropiada”, la educación de jóvenes y adultos puede ser impartida en dos modalidades: clases presenciales y exámenes denominados “supletivos”, en los que el alumno demuestra tener los conocimientos necesarios para migrar para pasar a otro nivel sin necesidad de frecuentar las clases. En realidad, el sistema suplementario prevé la relación entre maestro y alumno, pero es posible que las disciplinas sean impartidas de forma acelerada, aun cuando la frecuencia a estas no sea una condición para la presentación de exámenes. Esta modalidad es accesible a los mayores de 15 años en la enseñanza fundamental y de 18 años en la enseñanza media.

La educación profesional se plantea como una posibilidad durante la enseñanza fundamental, media, superior o para el trabajador que no esté vinculado a la educación formal. En este último caso debe ser impartida de forma articulada con los contenidos básicos de la educación regular o por medio de otras estrategias de educación continua. Según la letra de la ley, la educación profesional “conduce al permanente desarrollo de aptitudes para la vida productiva” (art.39). El diploma de estos cursos debe equivaler a la enseñanza media, siempre y cuando el curso responda a las exigencias legales y la persona haya concluido la enseñanza fundamental. Cabe aquí una observación, pues la implantación de las reglas de organización y de certificación de esos cursos ha atravesado por controversias. En el momento en el que se hace el presente estudio, los alumnos de la educación técnica tienen que hacer dos matrículas: una para la educación media regular y otra para la enseñanza técnica. Esto quiere decir que, en verdad, pueden hacer uno de los cursos sin cumplir con el otro.

Los alumnos portadores de necesidades especiales tienen derecho a la modalidad de educación especial desde la educación infantil

y, según la ley, esta debe darse preferentemente en la red regular, teniendo el Estado el deber de ofrecer los servicios especializados necesarios para atender a las peculiaridades de los alumnos. Es claro el énfasis sobre la necesidad de que los alumnos no sólo concluyan los niveles de enseñanza, sino que sean capacitados para su integración en el mundo del trabajo. Es explícito el derecho a frecuentar escuelas especiales cuando la red regular no tenga condiciones de integrarlos.

El capítulo destinado a la educación superior en la LDB/96 es bastante amplio. Reafirmando lo establecido en la CF/88, se definen y caracterizan las finalidades de las instituciones de nivel superior en torno a la docencia, la investigación y la extensión universitaria. Pudiendo ser públicas o privadas y dirigidas a atender las demandas de un mercado que crecía vertiginosamente en la década del 90, se diversifica el tipo de instituciones que pueden impartir la educación superior, creándose opciones que la ley presenta como “variados grados de alcance o especialización” (art. 45) y que, en la debida reglamentación de ese artículo, un decreto las clasifica como universidades, centros universitarios, facultades integradas, facultades, instituto superiores o escuelas superiores (Brasil, 1997, art. 4). Se establecen diferentes categorías, en función de prerrogativas y posiciones particulares en la formación profesional, denotando una jerarquía que, sin embargo, se desvanece en el reconocimiento académico del título, pues acaban siendo equivalentes. Desde el punto de vista académico, para el movimiento social esto es un descalabro, en la medida en que instituciones con registros, modalidades y funciones diferentes emiten diplomas equivalentes. De hecho, lo que se ha institucionalizado de forma legal ha sido la emisión de diplomas en las condiciones más precarias posibles, en favor del rendimiento mercadológico.

La autorización para que los cursos funcionen queda condicionada a una evaluación periódica que, si es negativa, puede llevar a su cancelación. En el caso de las instituciones públicas, la ley otorga al Poder Público la responsabilidad de proveer los recursos necesarios para que los cursos deficientes mejoren.

Los cursos que pueden ofrecer tales instituciones son de “graduación” (en general llamados de licenciatura o grado en otros países), de posgrado y de extensión. En los mismos moldes de la enseñanza diurna, la Ley determina que la educación superior también deberá ser impartida en el turno nocturno. Sobre las normas de funcionamiento, el año lectivo de la educación superior tiene que tener un mínimo de doscientos días, al igual que la enseñanza fundamental y media. Un tercio del cuerpo docente tiene que tener la maestría como titulación mínima, en régimen de tiempo completo. En el caso de la universidad pública, los docentes no pueden tener un contrato de trabajo inferior a ocho horas de clases por semana.

La autonomía universitaria queda consagrada a través de las atribuciones de crear y extinguir cursos, definir currículos, reglamentos, planes de carrera, programas, proyectos científicos, artísticos, actividades de extensión, número de plazas por curso, realizar convenios y firmar contratos, administrar sus recursos humanos, físicos y financieros, entre otros. Estas normas se hacen explícitas en el artículo 54 para el caso de las universidades públicas. En particular, las instituciones públicas de educación superior son orientadas a pautarse por la gestión democrática, a través de cuerpos colegiados deliberativos, donde se asegure la participación de todos los segmentos de la vida institucional, reservando el 75% de los asientos para los docentes.

CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

Una antigua reivindicación del movimiento social ha sido que la formación de los maestros de todos los niveles sea superior. Si por un lado el artículo 62 incorpora esta demanda, en el mismo artículo se acepta como “formación mínima para el ejercicio del magisterio en la educación infantil y en los cuatro primeros años de la enseñanza fundamental, la ofrecida en el nivel medio, en la modalidad de la Normal”. O sea, al mismo tiempo que se habla de mejor calidad y mejor formación, esa formación es cuestionable, cuando los mundos de adquirir un diploma están subordinadas a imposiciones

del mercado, cuando el Estado también se propone “aprovechar” la formación y experiencia anteriores como forma de calificación de los docentes. Universidades e institutos superiores de educación serán los responsables de la formación docente, aceptándose, no obstante, la modalidad de la Normal para los que dan clases en los cuatro primeros años del nivel fundamental.

Expresando la derrota de la propuesta del Forum Nacional de Defensa de la Escuela Pública/Forum de que todos los docentes tuvieran condiciones adecuadas de trabajo, el artículo 67 establece que solamente el magisterio público tendrá ingreso exclusivo por concurso, derecho a la formación continua, piso salarial –aunque no se haya definido un piso en el nivel nacional, conforme se reivindica– y remuneración para estudiar y preparar clases.

Una conquista del movimiento sindical de los maestros fue la determinación de que, para ejercer cualquier función en el área del magisterio, es necesario, como prerrequisito, la experiencia docente. Lo que se reivindica en esta demanda es que los cargos de coordinación, supervisión y dirección del trabajo del magisterio sean ocupados por profesionales del área y no por personas designadas políticamente que no tengan experiencia como maestros.

Consustanciado con el mejor del espíritu secular de falta de interés en el área, así como de acuerdo con los principios neoliberales, el artículo 25 deja a las autoridades “alcanzar la relación adecuada entre el número de alumnos y maestros...” Frente al escenario de abandono de las políticas públicas y a la falta de fuerza política del movimiento del magisterio, esta ley se ha convertido en un dispositivo permisivo para explotar mejor a los maestros. En todos los niveles de enseñanza, el país vive el drama de la sobreexplotación de los profesionales de la educación, redundando en perjuicios para el sistema educativo.

CONTENIDO CURRICULAR

En la ley se definen las áreas curriculares que deben ser abordadas. En el contexto de las definiciones sobre la enseñanza fun-

damental, el contenido religioso es incluido en el artículo 33 de la LDB/96 como una opción a ser ofrecida en el horario regular escolar. Como los defensores de la enseñanza religiosa consideraron que el texto era poco enfático, lo cambiaron y este pasó a tener la siguiente redacción: “la enseñanza religiosa, de matrícula opcional, es parte integrante de la formación básica del ciudadano y constituye disciplina de los horarios normales de las escuelas públicas... asegurando el respeto a la diversidad cultural religiosa...”. Cada vez es mayor la derrota del movimiento social que luchó a lo largo del siglo xx por una educación laica. Según la ley, cabe a los sistemas de enseñanza normatizar los contenidos y oír a las comunidades religiosas para decidir cuales serán las religiones impartidas. Basados en la ley, algunos estados y municipios han procedido a la contratación de maestros de religión, en un escenario en el que no hay clases de matemática, portugués u otras disciplinas tradicionalmente consideradas fundamentales. Si bien las organizaciones sindicales se han manifestado con vehemencia contra este tipo de directriz, la fragilidad del movimiento social –y no el acuerdo con este tipo de medidas– ha permitido la imposición de lo que, en verdad, ni siquiera son intenciones religiosas sino expresión del interés de líderes religiosos por garantizar el control político de algunas regiones.

En relación con el contenido curricular, se puede registrar una conquista del movimiento de los afrodescendientes, incorporada en el año 2003: la inclusión de la Historia y Cultura Afrobrasileña, abordando “...el estudio de la Historia de Africa y los africanos, la lucha de los negros en Brasil, la cultura negra brasileña y el negro en la formación de la sociedad nacional...” (art. 26). En el mismo sentido, esta ley instituyó el día 20 de noviembre⁶ como el día nacional de la conciencia negra.

6 El día 20 de noviembre de 1695 fue martirizado y asesinado Zumbi dos Palmares, líder negro que encabezó un quilombo en el nordeste de Brasil. El quilombo era un territorio de resistencia de los esclavos que huían de sus amos y pasaban a vivir con independencia y libertad. Ese quilombo se hizo famoso por la tenacidad de su líder y por la amplitud de sus conquistas.

SISTEMAS DE ENSEÑANZA

El carácter federativo de la ley se expresa en el artículo 8, cuando establece que “cabrá a la Unión la coordinación de la política nacional de educación, articulando los diferentes niveles y sistemas, ejerciendo función normativa, redistributiva y suplementaria en relación con las demás instancias educativas”. Al mismo tiempo, establece que los sistemas de enseñanza, que se organizan por niveles administrativos (federal, estadual y municipal) tienen libertad para organizarse.

El sistema federal está constituido por las instituciones federales de educación o aquellas mantenidas por la Unión, además de las instituciones superiores creadas y mantenidas por la iniciativa privada. Los estados y el Distrito Federal conforman sus sistemas de educación con las instituciones que mantienen, las instituciones privadas de enseñanza fundamental y media y las instituciones de educación superior municipales. El sistema de enseñanza municipal está integrado por las instituciones de educación infantil, enseñanza fundamental y media mantenidas por los municipios y las instituciones de educación infantil privadas. Cada uno de los sistemas incorpora los organismos educativos que crean en su esfera.

La LDB/96 divide las instituciones escolares en públicas y privadas. Las primeras se definen como aquellas que son creadas o incorporadas, mantenidas y administradas por el Poder Público. El artículo 20 divide a las privadas en cuatro categorías: particular, comunitaria, confesional y filantrópica. La diferencia se da en términos de su encuadramiento en la ley fiscal. Si se declara como institución privada, entra en el perfil de cualquier empresa, mientras que si se declara que es una institución de beneficencia, sin ganancia, con objetivo confesional, gana beneficios de la ley fiscal y no contribuye con el fisco. Vale aclarar que este aspecto ha sido muy polémico en Brasil, pues, por un lado, se intentó, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, ser más rígido con este tipo de registro pero, al mismo tiempo, se estimuló el comercio de la educación y sus representantes se han encargado de garantizar beneficios económi-

cos tan grandes, que han seducido a muchos inversionistas a entrar en este ramo comercial.

En relación con las atribuciones de cada sistema de enseñanza, además de las ya establecidas en la CF/88, se destacan las siguientes disposiciones de la LDB/96:

Unión:

- » elaborar el Plan Nacional de Educación, con la colaboración de estados y municipios;
- » establecer, con la colaboración de estados y municipios, las directrices curriculares para todos los niveles de enseñanza;
- » asegurar la realización del proceso nacional de evaluación en todos los niveles de enseñanza, excepto en la educación infantil;
- » definir las normas para el funcionamiento de los cursos universitarios, además de reconocer, autorizar y supervisar los cursos y establecimientos de nivel superior.

En el nivel federal existirá un Consejo Nacional de Educación, con funciones normativas y de supervisión.

Estados y Distrito Federal:

- » ser responsable por su sistema de enseñanza, sea estadual o distrital;
- » elaborar y ejecutar planes y políticas, de forma integrada con sus municipios;
- » definir con sus municipios la oferta del nivel fundamental;
- » autorizar, reconocer, credenciar, supervisar y evaluar los cursos de nivel superior de sus sistema de enseñanza;
- » asumir el transporte escolar de los alumnos de su sistema de enseñanza;

Municipios:

- » ser responsables por el sistema de enseñanza municipal, siendo que pueden integrar el sistema estadual;

- » ejercer acción redistributiva hacia sus escuelas;
- » definir las normas complementarias; autorizar, credenciar y supervisar los establecimientos de su sistema de enseñanza;
- » actuar en la educación media y superior solamente cuando están atendidas las demandas de enseñanza fundamental con prioridad y de educación infantil, invirtiendo un porcentaje financiero superior al mínimo definido en la CF/88, que es del 25% de los impuestos;
- » asumir el transporte escolar de la red municipal.

GESTIÓN ESCOLAR

Los establecimientos escolares concentran todas las funciones administrativas, sociales y académicas. Paradójicamente, todas las directrices han sido definidas por jerarquías superiores, sin la participación de los maestros, en términos de los contenidos curriculares, de las formas de evaluación, de proyectos y programas que las Secretarías de gobierno implantan, de proyectos que impone el gobierno federal sin decir que son obligatorios pero que acaban definiendo la posibilidad de que los docentes participen de entrenamientos, de abonos o regalías... Cabe a la escuela, también, informar a la familia tanto el desempeño del alumno, cuanto la propuesta pedagógica que está siendo ejecutada. La ley establece que cuando se produzcan ausencias excesivas del alumno, la escuela tiene que notificar el caso al Consejo Tutelar y, en su falta, al Juez competente en la región.

Los docentes tienen el deber de participar de la elaboración de la propuesta pedagógica, desarrollarla, responsabilizarse por los alumnos con dificultades pedagógicas, comunicarse y articularse con la familia. Es interesante notar que el artículo que establece los deberes de los maestros (art. 13) no se restringe a la escuela pública, aunque operacionalmente no existe fiscalización en relación con los establecimientos privados, en muchos de los cuales los maestros no sólo no participan de la formulación de la propuesta pedagógica sino que se les prohíbe manifestarse sobre la misma.

En relación con la gestión democrática, el artículo 14 sólo se refiere a la enseñanza pública de la educación básica, haciéndolo de forma genérica, reincidiendo en la participación de los profesionales en el proyecto pedagógico y convocando a las “comunidades escolares y locales” a participar en los consejos escolares o en formas equivalentes. Esto ha sido una forma hábil de fragilizar los movimientos democráticos, pues no queda claro hasta qué punto los profesionales, los alumnos y los padres “pueden”, “deben”, o tienen el derecho, en fin, de participar de la administración escolar. La elección de directores de escuelas públicas se ha convertido en un drama y un reto. En algunos sistemas estos pasan a ser votados y, al cambiar el gobierno, es este el que decide si da continuidad a tal directriz o si vuelve a indicar, como tradicionalmente se hizo, la dirección de la escuela. Por su parte, cuando hay elecciones, el debate sobre quién tiene derecho al voto y sobre cuánto vale cada sector es intenso, ya que el voto puede ser universal o proporcional, de acuerdo con el segmento, como por ejemplo en la propuesta de que los votos de los maestros signifiquen el 40%, el de los funcionarios técnicos y administrativos el 30%, el de los alumnos el 15% y de los padres o responsables el 15%.

FINANCIAMIENTO

Reafirmando el mandato constitucional, la Unión debe destinar a educación anualmente por lo menos el 18% y los estados, el Distrito Federal y los municipios por lo menos el 25%, son considerar en ese porcentaje la transferencia de impuestos operada por la Unión o por los estados hacia los municipios. El traspaso debe ocurrir periódicamente, para que trimestralmente haya corrección de los gastos, en el sentido de que el porcentaje mínimo sea respetado. También cabe señalar la existencia del “salario-educación”, que es una contribución social cobrada a las empresas. Esta es recaudada por el gobierno federal, el cual se queda con el 40% del monto y entrega el 60% al estado de origen del dinero, para que este último lo reparta entre los municipios en función de las matrículas en la enseñanza fundamental.

La LDB/96 define la necesidad de que anualmente se establezca un “patrón mínimo” expresado en un “costo mínimo por alumno” de enseñanza fundamental, aclarando que tal valor debe ser capaz de asegurar buena calidad. Para garantizar tal “patrón mínimo”, la Unión y los estados ejecutarán una acción supletiva y redistributiva.

El presupuesto para la educación sólo puede ser aplicado a funciones consideradas directamente relacionadas con la enseñanza. En ese sentido, el perfeccionamiento administrativo, la asistencia social, las investigaciones genéricas no pueden ser incluidas en ese cálculo, conforme lo especifican los artículos 70 y 71. De la misma forma, obedeciendo a la CF/88, los recursos públicos, según el artículo 77, pueden ser destinados a las escuelas particulares comunitarias, confesionales y filantrópicas, así como a las actividades universitarias de investigación y extensión, sea en instituciones públicas o privadas, además de que los alumnos de estas últimas pueden obtener becas por parte del poder público.

DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS

Entre las disposiciones generales de la ley se puede destacar la preocupación por la educación de los indígenas, tanto en el sentido de darles acceso a la educación como de que esta respete e incentive sus culturas y tradiciones. La ley es explícita en cuanto a la responsabilidad de la Unión de apoyar técnica y financieramente los programas interculturales de educación de los indios.

También se puede destacar en este capítulo la disposición que establece que el Poder Público debe incentivar y desarrollar programas de enseñanza a distancia. Según esta disposición, la Unión será la responsable de determinar qué instituciones ofrecerán los cursos a distancia y credenciar las propuestas académicas.

De acuerdo con las disposiciones transitorias, el Congreso Nacional se responsabilizará por encaminar el Plan Nacional de Educación que regirá durante una década, la cual será instituida como la Década de la Educación en Brasil. A pesar de la letra de la ley, tal Plan –como se verá más adelante– solo será votado cinco años después.

FUNDEF

La operacionalización del Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE) fue el modelo que inspiró la estructura del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), creado a través de la Enmienda Constitucional 14 y reglamentado por la Ley 9.424 de 1996.

Conforme dicta la Resolución que crea el PDDE, creado en 1995, el traspaso de recursos se da directamente a un colectivo formado en la escuela, en cuanto “unidad ejecutora” con carácter jurídico, responsable directa por recibir el dinero, aplicarlo y prestar cuentas. Con relación al valor, este es proporcional al número de alumnos.

La estructura del FUNDEF se da a través de la constitución de un equipo responsable por su control (en el caso del FUNDEF es un consejo) y el criterio para el traspaso del dinero se basa en el número de alumnos inscritos en la escuela en el año anterior.

Según la Constitución Federal de 1988, estados y municipios tienen que destinar un mínimo del 25% de los impuestos a educación. En 1996 es aprobada la Enmienda Constitucional No. 14, que obliga a los gobiernos a destinar por lo menos el 60% del presupuesto mínimo dedicado a la educación (25%) a la enseñanza fundamental. O sea, por lo menos el 15% de lo que estados, el Distrito Federal y municipios tienen que aplicar en educación queda vinculado a la enseñanza fundamental. Además, con la reglamentación de tal Enmienda, a través de la ley 9.424, se crea una cuenta única en el estado, un fondo, el FUNDEF (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio), con la contribución del 15% de algunos de los impuestos de los estados y municipios, la cual será distribuida entre el estado y los municipios de acuerdo con el número de alumnos entre 7 y 14 años inscritos en la enseñanza fundamental regular. Lo que define esta nueva ley, por lo tanto, es la prioridad de la etapa fundamental de la educación, reubicando o determinando la disposición presupuestaria definida en la Constitución Federal para el estado y el municipio, sin agregarle un centavo. Además, a pesar de ser una ley federal, esta sólo pre-

vé la entrada del Gobierno Federal al financiamiento de la educación de forma accesoria y extremadamente limitada.

El FUNDEF se distribuye entre el estado y el municipio en función de la cantidad de alumnos de 7 a 14 años en la enseñanza fundamental regular. El cálculo del monto que recibirán debería darse a partir de las matrículas existentes en el año lectivo que se esté concluyendo y de una previsión para el siguiente en el que el dinero será aplicado –lo que no viene siendo respetado–. Según la ley, hay un valor mínimo nacional por alumno/año, que originalmente fue calculado sobre la base de una fórmula definida por el Ministerio de Educación. Curiosamente, la misma gestión gubernamental que crea la fórmula considera el valor resultante de la misma muy superior a lo que estaba dispuesta a invertir y pasa a definirlo por decreto federal. Como ese es el valor mínimo por alumno/año, cuando un estado no lo alcanza el gobierno federal tiene que intervenir contribuyendo con la diferencia.

Lo que de hecho acaba creando el FUNDEF es un tope para la inversión. Los sucesivos gobiernos brasileños no han demostrado mayor interés en el área de la educación pública. Destinar lo que legalmente es exigido por la ley ha significado grandes pugnas legislativas y en el movimiento social. En este contexto, la definición de un valor mínimo muy por debajo de lo necesario ha sido una forma de mantener la precariedad del área de la educación, aun en el nivel educativo al que la ley confiere prioridad. Como el valor destinado a la administración pública es la resultante de un criterio cuantitativo de alumnos, no hay ningún rigor sobre las condiciones bajo las que se da la frecuencia escolar. Estar inscrito ha sido suficiente para inflar estadísticas, haciendo abstracción de las condiciones de trabajo y de estudio.

La prioridad del nivel fundamental establecida a través del FUNDEF se da, de acuerdo con la ley, en dos niveles: a) el de su mantenimiento y desarrollo y b) el de la valorización del magisterio. El énfasis parecería ser la valorización del magisterio, pues a este objetivo se destina el 60% del fondo. No obstante, Davies (1998) denuncia el carácter demagógico del discurso de apoyo a la categoría docente, en la medida en que este Fondo no trae nuevos recursos, sino que redistribuye los existentes para la gran mayoría de los estados y mu-

nicipios, sin ni siquiera rellenar la laguna que dejó la Constitución Federal al no definir un piso salarial nacional.

A diferencia de la aplicación presupuestaria que normalmente es ejecutada por los gobiernos, la nueva ley obliga a que se creen consejos para que este dinero sea utilizado. El artículo 4 de la ley que crea el FUNDEF establece la constitución de consejos de “acompañamiento y control social sobre el reparto, la transferencia y la aplicación de los recursos del Fondo” a nivel federal, estadual y municipal. La composición prevista es mayoritariamente gubernamental a nivel federal y estadual (en el primer caso 9 de 11 miembros son representantes del gobierno, así como prácticamente 4 de los 7 miembros del consejo estatal). En el ámbito municipal, la composición tiende a favorecer la participación de la sociedad civil, pues apenas uno de los cuatro miembros es del gobierno y los otros cuatro son: un representante de maestros o de la dirección, un representante de funcionarios técnicos y administrativos de la escuela y un representante de los padres de los alumnos. El análisis de las prácticas a partir de los lineamientos legales es fundamental, pues permitirá comprender cuáles son los mecanismos que estructuran la acción educativa y cómo operan. Por este motivo serán retomados ciertos elementos de la dimensión jurídica cuando en el próximo capítulo, referido a las barreras al derecho a la educación se analicen algunos de los impedimentos para la ejecución de las propuestas legales.

Obedecer a las directrices del Banco Mundial dando énfasis a una etapa de enseñanza y sólo para los que estén en determinado rango de edad (7 a 14 años) creó desequilibrios en relación con los otros niveles que componen la Educación Básica (educación preescolar y enseñanza media) que coexisten de forma desarticulada y aislando a los alumnos que están fuera de la “edad ideal” definida por la ley. Aun cuando exista un discurso constitucional basado en la articulación de los niveles educativos considerados básicos y en la universalización de la educación, el instrumento que orienta las políticas públicas impide –o por lo menos no incentiva– que tales prerrogativas sean cumplidas. Frente a este escenario, la lucha por ampliar el Fondo ha sido incisiva, y en el año 2005 se promovió una Enmienda Constitucional que transforma el FUNDEF en FUNDEB

(Fondo Destinado a la Educación Básica) en el sentido de que el Fondo sea ampliado para la educación básica, con criterios de distribución de recursos diferentes para cada etapa.

Mientras se aguarda la aprobación de la ampliación del Fondo, la disparidad entre los niveles de enseñanza se hace cada vez más aguda. Si, por un lado, de alguna manera el FUNDEF contribuye a que más alumnos salgan de la enseñanza fundamental, por el otro, no hay recursos para la enseñanza media y esta no está preparada para recibirlos. Con carácter excepcional, se crea el Proyecto de Mantenimiento de la Enseñanza Media (PMEM), a través de la Resolución No. 6 de 2004 del Ministerio de Educación, para ayudar a las Secretarías de Educación de estados y municipios afectados por “desastres naturales”. O sea, el alcance del proyecto es muy limitado y focalizado hacia la enseñanza media.

Como el FUNDEF expira en 2006, años antes se organizó una discusión para la ampliación educativa y financiera del Fondo, reflejada en el contenido del proyecto de la Enmienda Constitucional Nº 415, que crea el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB). Este proyecto está, desde 2005, en trámite de aprobación en diversas instancias del Congreso Nacional y, en esa medida, en proceso de modificación. La última versión, aprobada en 2006, aún no sancionada por el Presidente de la República y, por lo tanto, susceptible de ser alterada, mantiene algunos de los límites del FUNDEF, aun cuando amplíe la composición del Fondo y los niveles de enseñanza que serán atendidos.

En líneas generales lo que se puede decir es que la ley del FUNDEB que está en trámite en este momento ampliará gradualmente su alcance a la educación infantil, la enseñanza media y la educación de jóvenes y adultos, razón por la cual también se plantea la ampliación –igualmente gradual– de los impuestos que compondrán el Fondo.⁷

7 La propuesta es que el FUNDEB contenga, “a partir del tercer año, 20% de los impuestos del estado (ICMS, IPVA, ITCM) y del nivel federal (FPE, FPM, IPI-exportación, LC 87/96, ITR), transferidos al gobierno del estado y de los municipios de cada estado” (Davies, 2006).

El promedio de los recursos por alumno, en el nivel nacional, no variará mucho en la nueva forma del fondo, pues aumenta tanto el ingreso como el número de alumnos. Lo que se puede alterar es el monto para algunos estados y municipios, cuyos niveles de gasto estén por debajo del valor mínimo estipulado por la ley. La insistente propuesta de la oposición de que la Unión amplíe el porcentaje de su contribución hacia la educación básica y de que se defina un piso salarial nacional para el magisterio fue recusada. De modo que el Fondo para la educación continúa siendo precario y comprometiendo la calidad de la educación pública.

De hecho, lo que se ve es que el FUNDEF y la propuesta del FUNDEB no alteran los límites presupuestarios de la mayor parte de los estados y municipios, en la medida en que son Fondos que no modifican los ingresos, sino que redistribuyen los tributos existentes. De esta manera, mantienen las desigualdades tributarias entre las diferentes regiones, que son las responsables estructurales de las desigualdades económicas y sociales de los estados y municipios.

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN

Además del FUNDEF y del presupuesto de cada sistema de educación, hay otro fondo que ha sido importante para la implementación de programas puntuales y regionales promovidos por el Gobierno Federal. Tales programas y acciones acaban siendo importantes, o hasta fundamentales, en la vida cotidiana de las escuelas, razón por la cual vale la pena comprender su constitución y la forma como funcionan.

Aun antes de la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, en 1995 fue implantado el Programa de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (PMDE), que enseguida pasó a denominarse Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE) y fue incluido en el FNDE. Pasemos a aclarar lo que son tales programas y tal Fondo.

En 1995, se emite una Resolución Federal creando el Programa de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (PMDE), para prestar asistencia financiera en carácter suplementario a las escuelas públicas de enseñanza fundamental, permitiéndoles hacer gastos de adquisición de materiales, mantenimiento y apoyo a proyectos pedagógicos. Por el tipo de relación –absolutamente monetaria– establecida entre el Ministerio –responsable por el programa– y las escuelas, el programa pasó a llamarse Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE).

Tales programas pasan a ser administrados por un fondo que parte, jurídicamente, del artículo 212 de la Constitución Federal, que define, en el párrafo 5º que con destino al presupuesto para educación, se cree una fuente adicional de financiamiento, la contribución social del salario-educación, que debe ser recaudada por las empresas en cuanto contribución social “destinada al financiamiento de programas, proyectos y acciones orientadas al financiamiento de la enseñanza pública fundamental, pudiendo ser aplicada en la educación especial...” (MEC, 2006). Tal contribución es administrada por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), que es una autarquía del Ministerio de Educación, también con la atribución de recaudar contribuciones para actuar en áreas que no sean de remuneración de personal y que aporten a la calidad de la educación.

Según declara el Ministerio de Educación, los recursos del FNDE son destinados a los estados, al Distrito Federal, a los municipios y a organizaciones no-gubernamentales (MEC, 2006), para ser aplicados en programas como: Programa Nacional de Alimentación Escolar, Programa Nacional del Libro Didáctico, Programa Dinero Directo en la Escuela, Programa Nacional de Salud Escolar, Programas de Transporte Escolar, Programa de Mejorías y Expansión de la Enseñanza Media, entre otros.

De estos, el que confiere más autonomía a la escuela es el PDDE porque le permite invertir en la adquisición de materiales, en el mantenimiento de la escuela y en actividades pedagógicas.

FORMACIÓN DE PROFESORES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

Como se dijo al inicio de este trabajo, el espacio académico probablemente fue el que produjo un debate más abierto y crítico en los años de la dictadura. Claro está que, siendo los maestros los que se organizaban para discutir y formular análisis, la formación de profesores se convirtió en un tema central. La perspectiva tecnicista era la crítica central hacia la formación profesional y de los profesores, en las décadas de 1970 y, todavía, de 1980. Pero en los años 90 el discurso oficial se centró en conceptos tales como competencias, habilidades y en el salón de clases como eje del proceso de aprendizaje y de formación, recayendo la responsabilidad por el proceso educativo en los profesores y no más sobre la institución escolar. Importantes agremiaciones del movimiento académico no gubernamental del área docente, como la Asociación Nacional de Formación de Profesores (ANFOPE), la Asociación Nacional de Políticas y Administración de la Educación (ANPAE), la Asociación Nacional de Investigación y Posgrado en Educación (ANPED) y el Forum de Directores de las Facultades/Centros de Educación de las Universidades Públicas del País (FORUMDIR), han sumado esfuerzos para enfrentar la fragmentación y superficialidad de las propuestas neoliberales.

La LDB/96 incorpora las directrices del Banco Mundial, cuando en el artículo 62 legaliza la proliferación del mercado de la educación superior, abriendo espacio para que los establecimientos de enseñanza se adecuen a los recursos del inversionista: graduación, graduación plena, universidades e institutos superiores de educación. Cuatro formas que abren mayor espacio para la dispersión y comercialización de la formación académica, huyendo de compromisos de calidad, en la medida en que lo que varía es el nombre del negocio en función, en algún grado, de las exigencias curriculares, ya que de todos ellos salen diplomas equiparables para un mercado de trabajo en el cual tendrán valor formal equivalente. La LDB/96 admite (conforme lo expuesto anteriormente) “como formación mínima para el ejercicio del magisterio en la educación infantil y en los cuatro primeros años de la enseñanza fundamental, la ofrecida en el nivel medio,

en la modalidad Normal” (art. 62), con lo cual, al mismo tiempo que se habla de formas de adquirir el diploma de nivel superior, se reinicia en la formación en el nivel medio como posibilidad para ciertos sectores del magisterio.

No obstante, la forma en que se propone la ley indica la búsqueda de un mayor contingente de graduados en el nivel superior, sin el correspondiente compromiso con la calidad de la formación en términos académicos y didácticos. El artículo 61 establece la necesidad de “asociar la teoría con la práctica”, lo que suena razonable, pero enseguida, en el contexto de la propuesta neoliberal de no profundizar la formación profesional, sino de adiestrar con mayor eficacia a los trabajadores, permite que esto ocurra “inclusive mediante la capacitación en servicio”. Brasil, en la década del 90, cuando se discutía la ley, presentaba estadísticas desastrosas de lo que se denomina “profesor lego”, que es el que actúa sin tener el título correspondiente.⁸ Además, el nivel académico de muchos de los maestros ha sido y es objeto de preocupación generalizada. De esta forma, sin mayor objetividad sobre la forma en que se producirá “la capacitación en servicio” o “el aprovechamiento de las experiencias anteriores”, deja la posibilidad de que la llamada formación superior se base sólo en la incorporación mecánica de los años de experiencia, sin agregar ningún contenido diferenciado que contribuya efectivamente a elevar la calidad docente. De igual manera, la moda de los cursos a distancia ha traído la posibilidad de conseguir nuevos diplomas con resultados inexpresivos en términos de la formación profesional. A sabiendas de esta realidad, la ley se plantea de forma genérica, dejando abierta la posibilidad para trabajos cuyos niveles académicos sean poco serios y efectivos.

8 En 1990 se registraba 13% de maestros “legos” en Brasil, los cuales alcanzaban el 32% en el nordeste, el 48% en el medio rural y el 77% en el medio rural del nordeste. En el año 2000 los datos oficiales reportaban un 10% como promedio nacional, siendo del 65% para el nivel fundamental en el Nordeste (IPEA).

La LDB/96 y las resoluciones del Consejo Nacional de Educación que han dado continuidad a la política de formación de profesores,⁹ presentan, según Freitas (2003), “un movimiento aparentemente contradictorio de *profesionalización, regulación y flexibilización del trabajo docente...*”, por mantener el nivel medio de formación para los profesores que dan clases hasta el cuarto año de la enseñanza fundamental; por flexibilizar el trabajo y la formación docente, al permitir que un graduado de cualquier área, con un año saque un diploma de docente; por enfatizar la experiencia y las prácticas como elemento crucial para la calidad de la formación, despotencializando la formación teórica y epistemológica, lo que implica el fortalecimiento de la dicotomía entre teoría y práctica; por impulsar la formación de los profesores y su evaluación y, en esa medida, su premio o castigo, en forma individual, sin articular esa preparación ni con una estructura pedagógica que demande nuevas referencias o que le dé soporte para desarrollar un trabajo de acuerdo con su nueva formación; y por haber creado en cierto momento la obligación de la formación universitaria, sin ofrecer opciones públicas para ello, llevando a que la mayoría de los cursos se dieran en institutos superiores de educación, no en universidades y, sobre todo, en la red particular. En relación con este último aspecto, es importante subrayar que la obligatoriedad del nivel universitario hasta el cuarto año de la enseñanza fundamental no se mantuvo, conforme lo expuesto en este texto.

9 Resolución N° 02/1997, sobre formación pedagógica para bachilleres, que retira la formación de profesores de las facultades de educación. Resoluciones que instituyen las Directrices Curriculares para todos los cursos de graduación: N° 04/1997, N° 01/1999, N° 01/2002, N° 02 y 03/2002 y el parecer N° 133/200, N° 2/2004, N° 01/2005, N° 1/2006. Todas estas resoluciones están disponibles en la página electrónica del Consejo Nacional de Educación: www.mec.gov.br/cne.

PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

En enero de 2001 es aprobada la Ley 10.172, el Plan Nacional de Educación (PNE) que, conforme lo establecido en la LDB/96, tiene duración de 10 años. El PNE se convirtió en la base a partir de la cual estados y municipios tuvieron que elaborar sus planes decenales y los sistemas de evaluación periódicos, a partir del cuarto año de vigencia del Plan.

Como toda ley del área de la educación, el PNE expresa conflictos y diferencias políticas. El primer proyecto del Plan Nacional de Educación fue presentada a la Cámara de Diputados por el Diputado Ivan Valente, miembro del Forum Nacional de Defensa de la Escuela Pública (Forum); era el fruto de una serie de debates de organizaciones de la sociedad civil que componen tal Forum. Sin embargo, es otra la propuesta que el Poder Ejecutivo elevó al Congreso Nacional y que fue aprobada. Se dijo que era el producto de debates con el movimiento social, a pesar de que este no se reconoce en el texto, de haber manifestado su no participación públicamente y de haber redactado un documento detallado donde revela las diferencias y establece que existen dos versiones del PNE: la del Ministerio de Educación (MEC) y la de la sociedad civil.

El eje de los debates fue el interés de la sociedad civil por hacer del Plan un instrumento que contribuyera a avanzar en la lucha por la democracia, frente a la CF/88, a la LDB/96 y a la propuesta del Poder Ejecutivo, que reafirman los fines del gobierno en el poder, coincidiendo con los principios neoliberales.

Un aspecto en el que este debate es intenso es el de la gestión de la educación. La propuesta del Ministerio de Educación es “universalizar” los consejos escolares, para que la comunidad participe de la gestión de la escuela, al mismo tiempo que propone “incentivar el trabajo voluntario” como vehículo para realizar tal directriz. El Forum entiende la participación de forma más amplia, no sólo circunscrita al ámbito escolar, y también más orgánica, es decir, entre todas las esferas educativas y todos los sectores implicados en ellas. Además, esa participación se plantea desde una concepción distante del trabajo voluntario, basada en el compromiso profesio-

nal, ciudadano, político, confiriendo autonomía a los sistemas y unidades educativos.

La autonomía a la que se refiere el texto del PNE en la meta 18 es la de la formulación del Proyecto Pedagógico y de la administración de recursos financieros, aclarando que la ayuda pública o privada será bienvenida. Recelan las organizaciones del movimiento social de que de esto signifique la transferencia de la responsabilidad por la educación –sobre todo en términos financieros– a las unidades escolares y hacia el voluntariado o a convenios privados que interfieran en la escuela.

No sólo estos aspectos son vistos como una amenaza a la autonomía educativa, sino también la evaluación sistemática indicada en el artículo 3º del Plan, que ha sido realizada por el Gobierno Federal de forma vertical, convirtiéndose en nada más que una forma de control e intervención. Sin la participación de los diferentes sectores en los procesos de formulación, el Poder Ejecutivo se convierte en la instancia de decisiones y no de garantía de los derechos sociales y propuestas políticas definidas por la sociedad civil. Y esta crítica se torna aun más fundamentada, en la medida en que la ejecución ha sido transferida, en forma creciente a la sociedad civil. O sea, ocurre una inversión entre los que deciden y los que ejecutan, al contrario de lo que sostiene una concepción democrática, es decir, que el Gobierno debe ejecutar la decisión popular. Aquí es el pueblo el que ejecuta las decisiones gubernamentales.

La sección sobre financiamiento de la educación es extremadamente vaga; no define el origen de los recursos necesarios y sugiere que los recursos también sean generados a través de contribuciones financieras de la comunidad o del trabajo voluntario. El PNE no altera el porcentaje ejecutado en educación, del 4,5% del PIB, para los próximos cinco años, a partir de 2001 y, para economizar, propone la educación a distancia, aceptando, al mismo tiempo, beneficiar a la iniciativa privada con la concesión de materiales y de apoyo de manera general.

En relación con la expansión de la enseñanza profesional y superior, prevalece la preocupación en la reducción de los costos, pro-

poniéndose a acortar la duración de los cursos, su flexibilización, la implantación de módulos y la calificación “en masa”. Entre las directrices que el Plan Nacional de Educación de la sociedad civil propone, a diferencia del Plan que entró en vigor, se puede destacar la demanda de que la formación profesional de los maestros sea una responsabilidad de los estados y municipios, producto de una política continua de formación y articulada con las universidades.

De manera general ha sido presentada, aquí la estructura legal federal con la que se cuenta actualmente en Brasil para desarrollar políticas y programas en el área de la educación, así como para que se pueda luchar por una educación de mejor calidad y democrática. En el capítulo siguiente serán presentadas algunas de las políticas y programas, para que se pueda discutir tanto el sentido de los mismos como las tensiones que se han generado con su implementación.

CAPÍTULO 2. LAS BARRERAS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN BRASIL: DEL RECONOCIMIENTO FORMAL AL RECONOCIMIENTO EFECTIVO

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos brasileños se han vanagloriado, en los últimos años, de haber alcanzado altos índices de acceso escolar. De hecho, en 1970, el 60% de la población era alfabetizada y, en el año 2000, este índice subió a 86% (IBGE, 2002). Más significativo todavía es el dato oficial que registra que en el año 2000 al 94% de la población de 7 a 14 años frecuentaba la escuela. Sin embargo, haciendo un análisis tanto de como se define el indicador “frecuencia escolar” cómo de las condiciones en que se da esa frecuencia, podemos constatar que este país continental está muy lejos de poder alardear de éxito en la educación nacional. Algunos datos generales son claros: la UNESCO, en 2004, hizo un estudio comparativo entre 127 países, en el cual Brasil aparece en el 72º lugar en calidad educativa; según el censo nacional de 2000, 24 millones de personas –lo equivalente a una población mayor que muchos de los países de Europa– eran analfabetas; la misma fuente indica que en el nordeste brasileño al 43% de los mayores de 15 años no sabe leer ni escribir. En lo que se refiere a la calidad de los que están en la escuela, todos los indicadores son lamentables. Se puede citar, sólo a manera de ejemplo para iniciar un análisis, que prácticamente el 60% de los estudiantes que cursaron hasta el 4º año (el último año correspondiente a lo que

se denominaba primaria) tiene los peores niveles de evaluación, de acuerdo con los parámetros del propio Ministerio de Educación.

Frente a la precaria situación educativa, cabe discutir las condiciones bajo las que se da el proceso de escolarización en Brasil. Es lícito interrogarse sobre cuáles son las políticas públicas implementadas en el área de la educación, cómo opera el sistema educacional, qué efectos se han producido en esta área y, en particular, cuáles pueden ser consideradas las barreras para la garantía de los derechos consagrados en la legislación nacional?

En las dos últimas décadas Brasil ha sido, en el área de la educación, un país sometido al Banco Mundial (BM). A pesar del potente y propositivo movimiento de la sociedad civil en torno de la educación nacional, los sucesivos gobiernos de las dos últimas décadas han demostrado su preocupación por los índices financieros impuestos por los bancos extranjeros, cuyas directrices han seguido. El discurso nacional se ha basado en los documentos del BM, aceptando sus criterios en la definición de políticas y programas. Según los documentos del Banco (Banco Mundial, 1994, citado en Tomassi, 1996) el mayor problema en el área de la educación brasileña es la baja calidad y la baja eficiencia del proceso escolar. De acuerdo con su evaluación, habría que actuar sobre tres elementos: la capacidad de aprendizaje del alumno, perjudicada por la falta de material pedagógico; la reducción de la tasa de repetición, debida a una práctica pedagógica inapropiada; y el aumento de la inversión por alumno, en función de la insuficiencia de recursos y de la aplicación inadecuada de los fondos públicos, o sea, de problemas de gestión.

Más allá de un análisis más amplio sobre las bases a partir de las cuales se formulan la evaluación y las propuestas del Banco Mundial, interesa destacar en este texto el hecho de que algunas plataformas antiguas de la lucha por la democratización de la educación no fueron incorporadas por sus estudios y otras difieren de su enfoque. Problemas como el de la infraestructura escolar, por ejemplo, no serían prioritarios desde el punto de vista del BM, en la medida en que el pensamiento neoliberal entiende que la participación del Estado en el área social sólo debe ser subsidiaria y que no es responsable de garantizar las condiciones adecuadas de vida de toda la población

—entre las cuales están las condiciones de estudio—. En otro sentido, la referencia que hace el Banco Mundial a la formación profesional es calificarla de “inapropiada”, en vez de reconocerla como insuficiente o inexistente en algunas áreas geopolíticas del territorio nacional, como denuncian las demandas del movimiento del magisterio.

Así, adoptando la concepción de “mínimos sociales”, la orientación que recibe el gobierno brasileño de la agencia financiera se centra en el encargo de ofrecer “condiciones de vida mínimas” para la mayoría de la población, buscando incidir en el capital humano,¹⁰ sin interferir, no obstante, en el creciente proceso de desigualdad. Al contrario, lo que se ve, a casi 20 años de la consagración de los derechos constitucionales en Brasil, es el aumento de las desigualdades sociales y, entre ellas, de las educativas.

Es cierto que el aumento de la pobreza, el creciente desempleo, las condiciones cada vez más precarias de trabajo y de vida, la presencia de redes ilegales de ingreso y de poder son factores que influyen directamente en la vida educativa de la población. Pero también hay factores del propio sistema educativo que han contribuido de forma directa en la construcción de la realidad actual. Para tener mayor claridad sobre el escenario nacional y fundamentar los análisis, vale la pena considerar inicialmente algunos datos estadísticos, producidos y reconocidos por el gobierno brasileño.

10 La teoría del capital humano correlaciona mecánicamente el grado de escolaridad con las oportunidades de empleo y, por consiguiente, con la posibilidad de mejorar las condiciones económicas de la población. No contextualiza las condiciones históricas bajo las que se da el proceso educativo y el mercado de trabajo, individualizando la responsabilidad por la pobreza y la desigualdad social. Para un análisis del tema, véase Frigotto, Gaudêncio, *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômica social e capitalista*, San Pablo, Cortez, 1989.

PANORAMA NACIONAL

De acuerdo con el Censo de 2000, el 31,4% de la población brasileña frecuentaba la escuela. El nivel de enseñanza más concurrido era el de la enseñanza fundamental (63,4%) y el rango de edad, entre 7 y 14 años (94,5%), coincidentemente con lo establecido en la ley nacional que, siguiendo los lineamientos del Banco Mundial, hasta el año de 2005 definía ese nivel y ese rango de edad como los correspondientes a la educación obligatoria.¹¹ Sin embargo, después de más de 10 años de votada una Constitución Federal que obliga a que todos los que tengan entre 7 y 14 años estén estudiando, queda excluida de los bancos escolares, como se puede observar en el gráfico 1, la población con menor ingreso, haciendo persistir la perversa lógica de que cuanto menor el ingreso, menor la posibilidad de frecuentar la escuela en cualquiera de los niveles, incluyendo el obligatorio.

En este cuadro se presentan los porcentajes de alumnos que frecuentan la escuela según grupo de edad e ingreso familiar medido de acuerdo con el salario mínimo. El salario mínimo en Brasil es mensual y, en el año 2000 era de 150,00 reales, lo que correspondía, en ese momento, a 86 dólares.

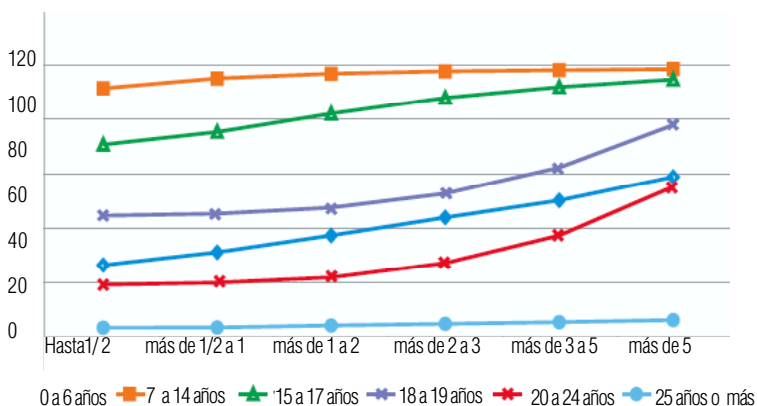
Para iniciar un análisis de las condiciones en que se ejerce el derecho a la educación en Brasil, cabe detenerse en la condición más elemental de la escolarización, en el indicador que revela mayor nivel de precariedad y desigualdad: el analfabetismo. En la sociedad industrial la alfabetización se presenta como un instrumento fundamental para ejercer la condición ciudadana, por lo que también se revela como una premisa para que se piense en la lucha por la democracia. En el caso de Brasil, aun cuando las estadísticas oficiales registren la disminución del analfabetismo,¹² este aparece en el año de 2000 en

11 Como se dijo en la primera parte del texto, a partir de 2005 la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional amplió la Enseñanza Fundamental a 9 años, dando inicio a la alfabetización a los 6 años de edad.

12 Según las tendencias demográficas de Brasil el analfabetismo de la población de 15 años o más en 1980 era del 25%, en 1990 del 20% y en 2000 del 14% (IBGE, 2002).

el 14% de la población de 15 años o más y en el 16% de la población de cinco años o más. Es claro que el ingreso es un factor determinante para el acceso a la escolarización; pero, además, concurren otros indicadores que también son fundamentales para caracterizar a los sujetos más afectados en los procesos de exclusión social.

Gráfico 1
Frecuencia de escolaridad, por grupo de edad y nivel de ingreso familiar per cápita. Brasil - 2000



Fuente IBGE, censo demográfico 2000

Así, otro indicador que se destaca en las estadísticas de analfabetismo es el del color o raza, pues del 16% de la población con cinco años o más que se declaró en el censo de 2000 analfabeta, 51,5% era parda y 9,5% negra. O sea, el 61% de los analfabetos en Brasil son negros o pardos. Visto desde otro ángulo: de los brasileños que son negros o pardos 44,3% son analfabetos. Proporción igualmente escandalosa es la de los indígenas analfabetos, pues 30% de ellos declararon no saber leer ni escribir.

El área de residencia (rural o urbana) es otro indicador importante: el 33% de la población del área rural consta como analfabeta, en

tanto que en el medio urbano este porcentaje cae al 12%. Además, en el medio rural, de los que declaran haber estudiado, más del 30% lo hizo por un breve periodo de 1 a 3 años.

Estos datos toman una dimensión aun más objetiva si son estudiados por regiones geográficas de la Federación,¹³ pues si bien el índice nacional de analfabetismo para personas con cinco años o más era del 16%, sólo el 7,6% corresponde a la región sur, mientras que más del 26% es del nordeste. Si se juntan los altos índices del nordeste con los del medio rural, el resultado estadístico es de 43% de analfabetos en el nordeste rural.

Otro indicador de la precariedad de la enseñanza en Brasil es la relación entre la frecuencia y la permanencia en la escuela. Hasta 2005 la Enseñanza Fundamental era de ocho años a ser cursados, en términos ideales, de los 7 a los 14 años de edad; pero el 44% de la población de 7 a 9 años declaró al censo que nunca había estudiado o lo había hecho por apenas un año. Así, para cumplir con ocho años de estudios, aún sin reprobar, la mayoría no terminaría a los 14 años. Por otro lado, el 78% de la población entre 15 y 18 años y el 49% entre 18 y 20 años afirmaban estar estudiando, pero de ella, más de la mitad de los primeros y más del 30% de 18 a 20 años estaba en el nivel fundamental. De la misma forma, el 15% de los que tenían entre 18 y 24 años estudiaban, pero no habían concluido el octavo año, que es el último de la etapa fundamental. Estos datos permiten destacar que, aun cuando sea alto el porcentaje de alumnos de 7 a 14 años que estudian, no quiere decir que esa proporción de la población concluya la etapa fundamental.

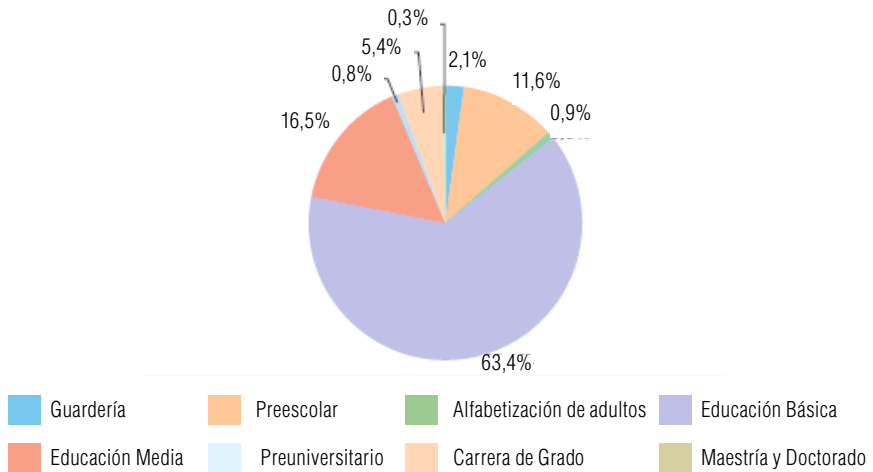
A partir de los 15 años empieza a caer el porcentaje de estudiantes en todo Brasil, lo que no es una coincidencia, sino el resultado de una política focal. De los que siguen estudiando, como se vio en el gráfico 1, los que tienen menor ingreso van abandonando la escuela más temprano y, conforme al gráfico 2, después de la Enseñanza Fundamental cada vez hay menos alumnos. Queda claro que una

13 Brasil organiza sus estados en cinco regiones: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste y Sur.

parte significativa de los estudiantes mayores de 14 años sigue buscando concluir el nivel escolar obligatorio y una porción menor, con mayor ingreso, continúa hacia la Enseñanza Media.

Gráfico 2

Distribución de estudiantes, por nivel o modalidad de enseñanzas. Brasil - 2000



Fuente: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Como se puede leer en el gráfico 2, publicado por el Instituto Brasileño de Geografía e Historia, la Síntesis de Indicadores Sociales producida a partir de una muestra domiciliaria en 2004 (IBGE, 2004) de informaciones más específicas que confirman la inviabilidad de que la población más pobre concluya cualquier etapa escolar, pues aproximadamente el 17% de los alumnos del primer año de la Enseñanza Fundamental tenía 9 años o más y, en el último año de esa etapa, casi el 40% de los estudiantes tenía 16 años o más.

A pesar de que estos datos sean suficientemente contundentes para reconocer que la escolarización en Brasil depende de la condición de clase, es importante salirse de los promedios nacionales y entrar en la zona de residencia (rural o urbana) o en las regiones

de la Federación, en las que, como en el caso del analfabetismo, las disparidades se presentan de forma más dramática y alarmante. Las estadísticas revelan un país profunda e inconmensurablemente desigual, pero no de forma geográficamente equitativa, sino polarizada. La dimensión geopolítica es fundamental para discutir las condiciones educacionales, como se puede constatar con los siguientes datos: la población con 15 años o más tenía, en promedio, 6,8 años de estudio, pero en Alagoas, que es un estado del Nordeste, el promedio de estudio es de 4,7 años. En el Distrito Federal, Brasilia, en donde la población declara tener mayor escolarización, el promedio era de 8,8 años.

Conforme a lo planteado, el promedio nacional de alumnos con 16 años o más en el último (octavo) año de la Enseñanza Fundamental es de casi 40%, pero en el Norte y en el Nordeste del país este índice sube a más del 50%. En términos generales, se constata que la Enseñanza Fundamental que era de 8 años tendía a ser concluida en un promedio nacional de 10 años, pero en el estado de Bahía, por ejemplo, ese período se extendía a 12 años. Eso, sin mencionar la repetición y la deserción, ya que, según las fuentes oficiales, el 88% de los alumnos del cuarto año pasaba de año y sólo el 54% salía del octavo, o sea, de los últimos años de la Enseñanza Fundamental.

En el ámbito nacional, de los alumnos que cursaban la enseñanza media el 44,4% tenía la edad considerada ideal –15 a 17 años– pero en el Nordeste el porcentaje era mucho menor, 28%, en contraste con el Sudeste, en donde era casi el doble: 58%. Entrando en la situación por estado, la disparidad es todavía más aguda, pues San Pablo (región Sudeste) registra un porcentaje de 66,5%, mientras que Alagoas (región Nordeste) presenta un 20%. De la misma forma, las diferencias de acuerdo con el área de residencia muestran que en el medio rural el promedio nacional cae a la mitad: 22%. Como se puede constatar, el abordaje regional indica diferencias que generalmente son subsumidas en promedios nacionales. Para avanzar en la garantía de los derechos a la educación de forma más amplia, hay que trabajar con los datos más específicos posibles, que ayudan a develar las disparidades camufladas.

La educación escolar está estructurada por niveles y etapas de enseñanza, por lo tanto, el número de años que una persona estudia indica la posibilidad de que haya concluido alguna etapa. De acuerdo con el cuadro 1 se puede ver que, siendo la enseñanza fundamental obligatoria y con un alto nivel de frecuencia puede esperarse una importante cifra en relación con la obtención del diploma de conclusión de la enseñanza fundamental. Sin embargo, el 67% de la población declara haber estudiado 8 años y, como ya se dijo, el promedio nacional para concluir el nivel fundamental ha sido de 10 años; así que, de los que tenían 8 o más años de estudio, muy pocos lo concluyeron.

En una estadística sobre el grado concluido por las personas con 25 años o más, el área rural aparece con índices alarmantes, pues como ya se dijo, alrededor del 30% de su población había ido sólo de 1 a 3 años a la escuela, índice que se repite para los que nunca fueron a la escuela. O sea, en el medio rural, el 60% de los adultos o no fueron a la escuela o fueron por muy poco tiempo. El siguiente dato que traen las estadísticas es que casi el 29% hicieron entre 4 y 7 años de escolaridad, denunciando que en el campo, en Brasil, pocas personas concluyen algún nivel de enseñanza, sea obligatorio o no (5% el nivel fundamental y 4% el nivel medio).

Para el mismo rango de edad (a partir de los 25 años), los procesos de exclusión también se hacen visibles a través de la declaración de raza o color. Según lo expuesto, el 30% de los que declaran ser indígenas nunca fueron a la escuela y el 47% concluyó de 1 a 7 años, por lo que no terminó ni la enseñanza fundamental. Sólo el 10% tiene esa etapa de escolarización y 10% la enseñanza media. En el mismo sentido, pero con pequeños índices de diferencia, se presentan los indicadores para los negros y pardos. A pesar de ser dos categorías, llama la atención el hecho de que sus porcentajes hayan sido prácticamente iguales en la mayoría de las etapas de frecuencia escolar, como se describe a continuación.

Cuadro 1
Personas de 7 años de edad o más, por grupo de años de estudio,
según sexo y grupos de edad. Brasil - 2000

Grupos de edad	Sin escolaridad y menos de 1 año	1 a 3 años	4 a 7 años	8 a 10 años	11 a 14 años	15 años o mas	Sin determinar
Total	13,2	21,4	32,0	14,3	14,3	4,0	0,8
7 a 9 años	43,9	55,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
10 a 14 años	6,3	37,7	54,1	1,4	0,0	0,0	0,6
15 años	3,9	13,9	52,6	28,4	0,0	0,0	1,2
16 y 17 años	3,7	1,2	38,8	42,8	2,3	0,0	1,2
18 y 19 años	3,8	10,3	30,4	32,9	21,7	0,0	1,0
20 a 24 años	4,7	1,6	29,6	21,5	29,5	2,1	0,9
25 a 29 años	5,9	13,0	32,0	17,6	24,9	5,8	0,9
30 a 34 años	7,3	14,4	32,0	16,7	22,2	6,6	0,9
35 a 39 años	8,2	15,5	31,5	15,3	21,1	7,6	0,8
40 a 49 años	11,2	17,9	31,8	12,9	17,1	8,3	0,8
50 a 59 años	20,0	23,1	29,7	8,6	10,8	6,9	0,9
60 a 69 años	29,5	25,3	27,0	6,2	6,9	4,0	1,0
70 años o más	41,1	22,6	22,6	5,0	5,1	2,6	1,0

Fuente: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Poco más del 20% de los negros y pardos de 25 años o más nunca habían estado en la escuela; también ambos casos el 22% lo hizo de 1 a 3 años, el 30% estudió de 4 a 7 y el 12% concluyó la etapa fundamental. En el caso de la enseñanza media, los negros la concluyeron en un porcentaje apenas menor que el de los pardos, pero ambos se quedaron entre el 11% y el 12%. Manteniendo una tendencia equivalente, el 2% de esta población había concluido el nivel universitario.

En oposición a los indígenas, negros y pardos, los que se declararon del color o de la raza amarilla tienen los índices más elevados de escolaridad. Se trata de una comunidad muy pequeña (aproximadamente 0,5% de la población nacional) fundamentalmente japonesa que inmigró al Brasil por necesidades económicas, y que está constituida, en gran parte, por trabajadores independientes que valorizaron la escolarización y que tuvieron acceso a establecimientos educativos

públicos en las regiones en las que se asentaron.¹⁴ Los índices más elevados de este grupo, para el rango de edad en análisis (25 años o más), están en el nivel universitario y en la enseñanza media, con 25% cada uno, un porcentaje que es muy superior al promedio nacional de las demás razas/color. Casi el 30% declaró haber estudiado hasta 7 años, el 11% haber concluido la enseñanza fundamental y el 7% declaró que nunca había estudiado. En relación con la conclusión de maestría y doctorado, esta población se destaca con el 1,2%, porcentaje muy superior al de los declarados blancos, que registran el 0,5%.

Aún cuando es reconocido el mayor nivel escolar de los blancos, que con los negros y pardos constituyen el mayor porcentaje de la población nacional, el 45% de ellos estudiaron hasta 7 años, habiendo concluido la enseñanza fundamental sólo el 11%, es decir igual porcentaje que los que concluyeron la enseñanza media. En relación con el grado universitario, el hecho de que el 9,4% lo haya concluido muestra que este es un espacio de mayor acceso a esta raza o color, ya que tanto los negros como los pardos y los indígenas presentan un índice de 2% de frecuencia.

El universitario en Brasil es en su gran mayoría blanco. Aún cuando el porcentaje de los que declararon ser blancos en el censo de 2000 era el 54% de la población nacional, ese sector significa el 83% de los universitarios. Por su parte, de una población que se declara parda o negra en un total del 44%, sólo el 14% llega a la Educación Superior.

El índice de alfabetización de adultos es inexpressivo, ya que en términos nacionales representa el 0,2%.

14 Para mayores informaciones, consultar la siguiente bibliografía: Centro de Estudos Nipo-Brasileiros, *Pesquisa da população de descendentes de japoneses residentes no Brasil*, San Pablo, 1989; Sônia Maria de Freitas, *E Chegam Os Imigrantes...: Café e a Imigração em São Paulo*, San Pablo, s.n., 1999; Hiroshi Saito, *O japonês no Brasil: estudo de mobilidade e fixação*, San Pablo, Ed. Sociologia e Política, 1961; Francisca Vieira e Isabel Schurig, *Japonês na frente de expansão paulista, O: O processo de absorção do japonês em Marília*, Pioneira, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1973; José Yamashiro, *Trajatória de duas vidas. Uma história da imigração e integração*, San Pablo, Cultura Editores Associados, 1999.

Como se puede ver con los datos presentados hasta aquí, si bien es verdad que más brasileños tienen acceso a la escuela, las condiciones en que esto sucede son muy precarias para gran parte de la población. Por lo tanto, es importante discutir cuáles fueron las políticas que se implementaron, en nombre de la ejecución de la ley nacional, para ampliar el acceso a la educación. Eso lleva, inexorablemente, al terreno de la Enseñanza Fundamental, al cual, por designios del Banco Mundial, los gobiernos brasileños de los últimos 20 años han dado prioridad en el terreno educativo, aún dentro de las precariedades con las que se ha abordado.

POLÍTICAS DE INCENTIVO A LA EDUCACIÓN: ÉNFASIS EN LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL Y EN EL RANGO DE EDAD DE 7 A 14 AÑOS

Según la encuesta nacional por muestra domiciliaria de 2004 (IBGE, 2004), el 97% de la población entre 7 y 14 años frecuenta la escuela en Brasil, independientemente de la región geográfica, de la raza o del color, así como de que el domicilio sea urbano o rural. Se puede decir que es el único índice realmente nacional. El discurso oficial explica esta realidad por la fuerza de la ley. Bien se sabe que la ley puede contribuir para transformar la realidad, siempre que esté acompañada de políticas y acciones que la ejecuten. Cabe analizar, aquí, los procesos que efectivamente han colocado masivamente una parte de la población en la escuela. De inicio, se pueden mencionar dos hechos: el principal es la decisión política de invertir en el rango de edad definido por la ley nacional de educación como prioridad y en la etapa fundamental definida como obligatoria, lo que resulta en una concentración de acciones hacia ambos. El otro, es la existencia del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), que penaliza jurídicamente a los padres que no mandan a sus hijos de entre 7 y 14 años a la escuela.

Es cierto que la ley de la educación en Brasil avanza en el sentido de la universalización del acceso a la escuela, aunque esto ocurra en forma restringida y en un sentido focalizado, como ya se presentó en este trabajo. Además, como también se señaló, la existencia de un

enunciado legal no garantiza que este sea ejecutado, a menos que se implementen acciones y políticas, como ha ocurrido a partir de la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996, por medio de la municipalización de la enseñanza fundamental, de la creación del Fondo de Mantenimiento y de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) y de la implementación de algunos programas puntuales y focalizados. Los dos primeros aspectos llevaron a la expansión política de los municipios, pues la descentralización se dio con el traspaso de dinero en función del número de alumnos de 7 a 14 años inscritos en la etapa obligatoria de escolarización.

Cabe aclarar que este es un proceso que se dio simultáneamente con el abandono de la tendencia política participativa que prevaleció en la década de los 80 y con la consolidación de la perspectiva neoliberal en el área social. Ya se mencionó que la característica más fuerte de la Constitución Federal de 1988, en el ámbito democrático, fue la creación de consejos como espacios participativos para la sociedad civil; “no obstante, el proceso de institucionalización de los consejos viene ocurriendo con matices de la mayor diversidad. Coexisten formas democráticas, ampliamente participativas, con formas que preservan y actualizan la estructura autoritaria tradicional en la política social brasileña” (Scheinvar y Algebaile, 2004, p. 13).

La tradición autoritaria brasileña prevalece y el salón de clases cada vez está más lejos de los centros de decisión. No se invierte en las formas participativas, y las decisiones de la cúpula política van generando en forma acelerada prácticas cuyos efectos se expresan también en el distanciamiento de la sociedad civil con respecto a la organización y la definición del sentido de la educación. Se puede identificar la focalización como una marca de las políticas sociales de los años noventa, que despuntó desde finales del gobierno de José Sarney (1986-1989), que se articuló y se consolidó a partir del Gobierno Collor/Itamar (1990-1992), y que se consolidó en los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002). La focalización se dio en todas las áreas; en el ámbito educativo, se hizo visible con la descentralización de la educación fundamental, que significó que las administraciones municipal y estadual la asu-

mieran y que se evadiera el compromiso federal, tanto en las demás etapas que componen la Educación Básica como en las condiciones y la calidad de la escolarización.

Como denuncia Algebaile (2004), el primer acto federal del gobierno de Cardoso en relación con la expansión educativa se dio a través del Programa Comunidad Solidaria, abocado a enfrentar el hambre y la extrema pobreza, con un carácter marginal y tópico, vinculado a la Presidencia de la República. Operacionalizado por un consejo formado por ministros y personalidades indicadas por la Presidencia y coordinado por la Primera Dama, decidía adónde y cómo funcionaría. En ese contexto es creado el programa “Alfabetización Solidaria y Capacitación Solidaria”, “que tendrían la forma institucional de organizaciones no-gubernamentales, involucrando la asociación con empresas y con el trabajo voluntario”(p. 202). Este programa ilustra con claridad la forma como se daba la acción social en ese gobierno y que sería la misma que caracterizaría la implementación de la nueva ley de la educación. Solidaridad, voluntariado, pobreza extrema, acciones puntuales, focalización, serían conceptos clave para ejecutar la política neoliberal basada en acciones aisladas, muy distantes de los movimientos sociales y más lejos todavía de cualquier ideal de universalización.

Los programas sociales, de manera general, desde la década de los setenta han sido varios y desconectados entre si. Esta tendencia recrudece a finales de los años ochenta, cuando se lanzan nuevos programas. A diferencia de las políticas basadas en los ideales del Estado de Bienestar Social en las que el trabajador con vínculos más formales y, en general, la clase media, fueron el blanco, en la década del 90 florecerá el discurso “a favor de los pobres”. Destinados a la llamada pobreza extrema o miseria, los programas, además de puntuales, son extremadamente precarios, garantizando la continuidad o hasta la agudización de las escasas condiciones de supervivencia.

Metodológicamente, estos programas fueron asociados al área de la educación, o sea, se planeó el proceso de descentralización administrativa de la política social y educativa dirigiendo la ejecución de las acciones de asistencia hacia las escuelas, fundamentándose en la teoría del capital humano, que predica la educación como con-

dición fundamental para transformar la realidad de los pobres. No hay duda de que la educación escolar puede contribuir con alguna transformación, pero en la medida en que sea una educación con calidad, con competitividad y no impartida en los límites de la pobreza instituida, perpetuándola. Así, en un movimiento articulado con la ley nacional de educación (y sobre todo con las directrices del Banco Mundial) que obliga a las personas entre 7 y 14 años a asistir a clases, las políticas sociales fueron planeadas, en la medida de lo posible, para que fueran implementadas en la escuela. Así, al consumarse la frecuencia escolar se consumirían también las acciones de asistencia social. No obstante, hay que insistir en que no hubo el menor cuidado con las condiciones necesarias para transferir la responsabilidad educativa a los municipios, de forma que estos recibieran a los alumnos observando la calidad pedagógica. Asimismo se puede decir que tampoco hubo cuidado con las condiciones en las que se implementaban los famosos programas asistenciales (o mejor dicho, asistencialistas).

Entre las acciones políticas más importantes en ese sentido, en 1996, se estableció el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y, algunos años después, el mundialmente conocido programa de “Beca Escuela”, que consiste en el pago de un estipendio muy precario¹⁵ a las familias de los alumnos que viven bajo niveles alarmantes de pobreza, condicionado a su permanencia en la escuela. Con alcance más restrictivo y con absoluta irregularidad, desde el gobierno federal, estadual o municipal operaron programas como el de gratuidad de transporte en la zona rural, el de material escolar, el de alimentación (merienda) escolar y el de apoyo a obras de infraestructura. Aunque su implementación ha sido importante para cubrir lagunas y deficiencias estructurales, la forma política y electoral con el que han operado ha impedido que se registren como un recurso asegurado para que la escuela pueda operar. Han sido programas locales, fragmentados, poco a poco accionados como la única posibilidad frente a la omisión de las políticas públicas y el crecimiento de

15 El valor de la Beca-Escuela en el medio urbano era de 15 reales (unos 7 dólares) por alumno, siendo que cada familia no puede recibir más que 45 reales.

la desigualdad social. Evidentemente, en nada han alterado el grado de desesperación y miseria de los que reciben tales fondos, así como tampoco alteran la precariedad con la que se trabaja en la escuela. Lo que sí se logra, en algún grado, es dar legitimidad a las políticas gubernamentales, que sólo han dejado rastros de miseria y hambre. Como bien plantea Algebaile “...las medidas de focalización, al posibilitar al Estado la reducción de la infraestructura institucional (establecimientos, equipamientos, materiales y funcionarios) utilizada en la prestación de servicios, complementando el proceso realizado por las medidas de privatización, permiten, todavía, la disolución gradual de compromisos sociales anteriormente asumidos...” (2004, p. 205).

Más allá de los programas sociales que han operado en torno de la escuela y que redundan en la concentración de los alumnos en su interior, los últimos años son testigos de algunas estrategias pedagógicas para llevar y mantener en la escuela a los niños hasta que cumplan 14 años, intentando, también, que salgan con el mayor número de años escolares concluidos. Como se puede ver en el cuadro 2, los programas de atracción de alumnos a la escuela, operados con la descentralización y la “corrección” de la relación entre edad-año, garantizaron el crecimiento de la frecuencia escolar. La descentralización se dio del nivel federal al estadual, y de este último al municipal, conforme indica la LDB/96, acabando por concentrar el mayor número de matrículas en la enseñanza fundamental.

Cuadro 2

Matrículas en la enseñanza fundamental regular, por dependencia administrativa, según el año de inicio de las tres últimas gestiones del gobierno federal. Brasil 1995-2003

Año/Región	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1995	32.668.738	31.167	18.347.733	10.491.518	3.798.320
1999	36.059.742	28.571	16.589.455	16.164.369	3.277.347
2003	34.438.749	25.997	13.272.739	17.863.888	3.276.125

Fuente: Algebaile (2004, p. 223).

No se puede dejar de relacionar la realidad del acelerado crecimiento de la matrícula de la etapa fundamental con su concomitante transferencia a los municipios sin el correlativo soporte para el crecimiento de sus sistemas de enseñanza. En términos financieros, cada alumno inscrito en el municipio significó un ingreso a los cofres públicos municipales. Sin embargo, en términos pedagógicos las acciones gubernamentales fueron puntuales y fragmentadas, además de haberse fundamentado en una concepción empresarial, basada en la noción de eficacia financiera y cuantitativa. Se puede decir que en el área de la educación han prevalecido, en los últimos años, dos objetivos: incorporar niños y adolescentes a la escuela y no dejar que estos repitan el mismo año escolar. A primera vista, parece que todo el mundo concordaría con esta propuesta, si estuviera mínimamente revestida de algún contenido de calidad pedagógica. Pero esto no pasa en la experiencia brasileña. Frente a las estadísticas oficiales, se puede inferir que tales estrategias han sido precarias y redundantes en términos del mantenimiento de las condiciones de pobreza, inclusive, pedagógicamente. La crítica mayor se hace en relación con la participación del gobierno federal que, bajo el pretexto de obedecer la ley y promover la descentralización de la enseñanza fundamental, no aporta recursos significativos, es prescindente, define e impone políticas y proyectos nacionales sin respetar las condiciones locales con que las escuelas funcionan, o sea, mantiene un flujo continuo, una producción en serie de alumnos, sin el “control de calidad” que las empresas aplican a la producción material.

El discurso de la descentralización a favor de una política democrática es desenmascarado por la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación: considerando que la tendencia de los gobiernos que han gestionado la educación nacional después de 1996 ha sido centralizadora, prevaleciendo “los intereses del poder central sobre los del poder local, la descentralización aquí desarrollada puede ser entendida como una forma de desconcentración, viabilizadora del tratamiento de la educación como casi-mercancía” (CLACSO, 2005).

Los índices de desempeño ya enunciados en este texto demuestran la deficiencia educativa del Brasil, inclusive en relación con la

población en la que más se dice invertir: de 7 a 14 años. Si bien es cierto que en ese rango de edad se frecuenta la escuela casi en forma universal, no es cierto que este acceso haya transformado, ni siquiera mejorado, las condiciones de vida de los más pobres. Las evaluaciones han constatado la baja calidad del desempeño de la escuela aun de los que cursan muchos de los años del nivel fundamental o que lo concluyen. Claro que la escuela es fundamental y mucho se lucha por ella, pero por una escuela de calidad, que en ningún momento ha sido pensada cuando las políticas se destinan a los pobres. En Brasil se sobreentiende que una obra será precaria si “es para los pobres”. Prevalece la lógica comercial y, como este sector poblacional no participa en forma privada de ese mercado o se considera que contribuye menos con el fisco, la calidad deja de ser una variable en los servicios públicos destinados a ellos. “Frecuentemente la culpabilización gana contornos más sofisticados cuando, por ejemplo, se sobrevaloran los problemas socioeconómicos de la población, justificándose, así, los servicios precarios” (Valla, 1996, p. 17).

Un elemento para identificar cómo se estructura una política cuya propuesta ya contiene la fragilidad de los sistemas educativos puede ser el análisis del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), propuesto concomitantemente con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 (LDB/96) para operacionalizar su directriz más enfática: la enseñanza fundamental.

De los muchos aspectos que pueden analizarse en relación con el Fondo que pasó a dar sustentación financiera a la política centrada en el nivel fundamental, se pueden destacar: a) la práctica del consejo administrativo del Fondo, previsto en la ley para acompañar y controlar los gastos del FUNDEF; y b) los efectos pedagógicos provocados por los criterios para el cálculo de los valores que entran a municipios y estados, en función del número de matrículas de las escuelas.

Práctica del consejo previsto en la ley para operacionalizar la ejecución del presupuesto:

No obstante que la estructura del FUNDEF esté basada en un consejo con representantes del gobierno y de la sociedad, las condiciones objetivas bajo las que la escuela es administrada han favorecido las prácticas de alianza con el gobierno y no de presión popular. Lo que se ha verificado es el predominio de una administración autoritaria del consejo, sin contar con la efectiva participación de colegiados ni de los foros participativos formulados para funcionar en o, en torno de, la escuela, como por ejemplo: Consejos Municipales de Educación, Consejo Escuela-Comunidad (también conocido como Consejo-Escuela), Consejo de Alimentación Escolar (fiscalización del dinero y de la calidad de la merienda). Estos son consejos, junto con el del FUNDEF, que operan más directamente en la escuela, pero hay otros que tienen que ver con el trabajo de la escuela, a pesar de que su gestión dependa menos de sus rutinas, como el consejo tutelar o los Consejos Estatal y Municipal de Educación. Volviendo al análisis del consejo del FUNDEF, se ha constatado que, por un lado, la posición de la dirección de la escuela ha sido más próxima al gobierno (sobre todo, en el caso de las administraciones en las que no se hacen elecciones para escoger la dirección de las escuelas y los directores son indicados por el gobierno); y, por el otro, como no hay una política de aproximación de los padres de los alumnos, estos no suelen ser votados para el cargo de consejero; sólo los que están más cerca de los directivos son escogidos e invitados a participar. Además, como advierte Davies, “considerando también la secular arbitrariedad e impunidad de los gobernantes brasileños, nada impide que presidentes municipales/alcaldes, aprovechando la brecha abierta por el artículo de la Ley 9.424/96 que define la composición *mínima* de los consejos, amplíen el número de miembros con el objetivo de tener más representantes suyos en los consejos que de la sociedad” (Davies, 2004, p. 74).

La condición política de la escuela es muy autoritaria como para que los consejos sean efectivamente formas de gestión democrática, pues, más allá de la elección de los consejeros, hay por lo menos dos órdenes de dificultades operacionales: el acceso a los datos

financieros municipales para controlar el montante del Fondo y la comprensión de la dinámica financiera, de la contabilidad municipal y escolar, para poder hacer propuestas en materia de presupuesto y reportes financieros. No se puede dejar de registrar como más que una mera dificultad el hecho de que los representantes del gobierno sean funcionarios públicos y ejerzan su mandato en su horario de trabajo, mientras que los miembros de la sociedad no reciben remuneración y tienen menor disponibilidad para dedicarse a esta actividad pública.

De esta forma, desde la definición del valor nacional sobre cuya base se hará la distribución presupuestaria y se calculará el valor por alumno, hasta la aplicación del Fondo acaban siendo ejecutadas por los representantes del gobierno, sin incluir, muchas veces, ni siquiera a los trabajadores de la escuela, que tampoco tienen acceso a los datos o no dominan la contabilidad como para hacer propuestas y controlar los gastos. Autores como Davies o Verhine (2000) presentan en sus investigaciones innumerables errores e irregularidades en los reportes de los consejos atribuirles a la falta de competencia técnica o a la falta de rigor con los fondos públicos. Se citan problemas como “constatación de empresas fantasmas o inhabilitadas, obras-fantasmas, transporte escolar fantasma, registros ficticios de maestros, de escuelas públicas, de alumnos, alumnos clonados”, entre muchos otros (Davies, 2004).

Como mínimamente el 60% del FUNDEF debe ser destinado al pago de los “profesionales del magisterio”, se establece una polémica sobre quiénes son esos profesionales, en la medida en que, en un primer momento, ese presupuesto iba para los maestros de base concursados y, después, las modificaciones de la ley transformaron este aspecto en algo amplio y, en verdad, difuso. Lo que, en general, viene ocurriendo es que el propio gobierno decide quiénes y cómo aplicarán estos recursos, siendo poco el espacio para que las escuelas ejerzan autonomía presupuestaria y financiera. Todo indica que la mayor parte de ese porcentaje se aplica para pagar la nómina de los maestros. Entre el excedente (cuando hay excedente) y la aplicación del 40% destinados al mantenimiento y desarrollo, que a veces es desviado para lo que en verdad sería la valorización del

magisterio, se han implementado algunas acciones para lo que se llama “calificación docente”.

Algunos municipios contratan para sus maestros cursos de calificación profesional de diferentes niveles,¹⁶ pero, en muchos casos, sin consultar a los docentes y sin dejarles opción, viéndose obligados a frecuentarlos a cambio de liberarlos de ciertos trabajos para que asistan. Sobre la aplicación del 40% para mantenimiento y desarrollo, son los gobiernos municipales y de los estados quienes definen en qué quieren aplicar su presupuesto; frecuentemente se registran la realización de reparaciones o la adquisición de algunos materiales por medio del FUNDEF. Pero no es raro que, a pesar de la incuestionable pobreza de este país y de la precariedad con la que funciona la escuela pública, los gobiernos se vean en apuros para gastar ese presupuesto, frente a las ataduras legales que obstaculizan su aplicación y a la falta de participación de los profesionales del área de la educación y de la sociedad en las decisiones referidas al destino de ese fondo público.

Los efectos pedagógicos provocados por los criterios para el cálculo de los valores que son transferidos a los gobiernos:

Como el valor que cada gobierno recibe del FUNDEF se define en función del número de matrículas en la enseñanza fundamental regular, lo que ha provocado esta política ha sido el interés por tener muchos alumnos, aun cuando la escuela no tenga capacidad para recibirlos en condiciones pedagógicamente adecuadas. En la medida en que la evaluación del Banco Mundial definió que en Brasil no era fundamental la realización de obras de construcción de escuelas, no hay una política que se preocupe por este tema. Paradójicamente,

16 Los cursos son los más diversos en términos del contenido y del nivel. Puede ser un taller, un curso de extensión, de especialización universitaria y hasta una licenciatura. Algunos municipios contratan cursos de licenciatura de universidades, las cuales llevan su personal a impartirlos, sin disponer de un espacio universitario que cuente con las actividades que complementan a la actividad docente universitaria, lo que debería ocurrir según la propia LDB/96 (el artículo 43 establece como finalidades de la Educación Superior la docencia, la investigación y la extensión universitaria).

más allá de que la LDB/96 indique la obligatoriedad de la etapa fundamental, de que del Estatuto del Niño y del Adolescente establezca la posibilidad de castigar jurídicamente a los padres de familia que no manden a sus hijos a la escuela, y de que se hayan propuesto programas para incentivar que la población de 7 a 14 años vaya a la escuela,¹⁷ la construcción de nuevas escuelas no es una prioridad política. São Gonçalo, ciudad de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, con casi un millón de habitantes, reconocida por su pobreza, es un buen ejemplo de tal paradoja. En el año 2003 se registraban en la etapa escolar fundamental, que es en la que más se invirtió a nivel nacional, se registraban cerca de cien mil alumnos en el sistema público y sólo había 169 escuelas; eso significa un promedio de 600 alumnos por escuela pública, mientras que la red privada tenía en promedio 150 alumnos por escuela. Seguramente, la construcción de más escuelas significa mayor gasto de mantenimiento. Así que la mayoría de los gobiernos satura los salones de clases, sin el menor compromiso con la calidad de la educación pública.

Con respecto al valor mínimo por alumno, con la creación del FUNDEF (ley 9.424 de 1996) se define una fórmula para calcularlo. Se establecen niveles diferenciados para el medio urbano, el medio rural y la Educación Especial. Sin embargo, esto no fue respetado y los gobiernos pasaron a determinar valores inferiores a los que correspondían aplicando la fórmula original. Manteniendo la tendencia de valores irrisorios, en 2004 se entregaban 537 reales por alumno y en 2006 se transfieren algo más de 800 reales, a pesar de que la fórmula establece valores entre 1.307,77 y 1.399,32 reales por alumno. Con esos valores, además del dinero derivado de estados y municipios, en 2006 la complementación federal fue de aproximadamente un 1%.

17 Dos de los programas en ese sentido fueron el “Avanza Brasil. Todo Niño en la Escuela” y el “Escuela de Calidad para Todos”.

EXPANSIÓN ESCOLAR Y AMPLIACIÓN DE LA FRECUENCIA

Uno de los artificios adoptados para “expandir” la matrícula escolar sin construir nuevos edificios, desde la década de los noventa, fue la implantación de tres turnos diurnos. La escuela brasileña se cierra ante la defensa pedagógica de la expansión del horario escolar y de la diversificación de actividades para la población que fuera de la escuela no encuentra la posibilidad de realizar otras actividades colectivas, institucionalizadas y gratuitas. Los turnos se aprietan y alumnos y maestros trabajan de forma cada vez más maquinal, para dar paso a nuevas “máquinas” de asistir y dar clases, que se turnan de las siete de la mañana a las diez de la noche.

El turno de la noche se reserva para los mayores de 14 años. Vale recordar los datos ya presentados, que muestran la enorme distorsión del modelo ideal de edad-año escolar que lleva a que los jóvenes desde los 15 años son lanzados al turno nocturno en los primeros pasos de su escolarización.

Otro artificio permitido por la LDB/96 es agrupar algunos años escolares en ciclos, haciendo que, por ejemplo, los dos primeros años se constituyan en el primer ciclo y el tercero y cuarto en el segundo ciclo. En vez de dar más espacio para que los profesores permanezcan más tiempo con sus alumnos y con menor presión para evaluarlos, de acuerdo con la propuesta original, la forma en que fue adoptado el sistema de ciclos ha sido una vía para ahorrar espacio, maestros, gasto y tiempo de permanencia en la escuela, juntando dos años escolares en una clase y aplicando la evaluación por “paquetes” de dos en dos. En lugar de ampliar el tiempo pedagógico, se vive más una sobrecarga. Esta propuesta ha sido realizada de forma coherente con la preocupación mecánica de que los alumnos se queden menos tiempo en la escuela y se gaste menos en la educación. Como siempre, esos criterios que podrían sonar elogiados, se muestran perversos cuando se hace un análisis de la manera y los costos de su adopción.

Manteniendo la tónica empresarial en la política educativa, buscando eficiencia en los resultados cuantitativos, a partir de 1997 se

inician una serie de programas de “Aceleración del Aprendizaje”. El debate en esta área fue intenso, abarcando desde el argumento de la falta de lugares en la escuela hasta el de la práctica pedagógica inadecuada que expulsaba a los alumnos. El hecho es que prevaleció la preocupación de poner más alumnos en la escuela y garantizar que concluyeran el mayor número de años posible. Noble preocupación sería, si no se limitara a promover índices de “éxito” sin la correlativa preocupación por la calidad, con las condiciones de trabajo de los profesionales de la educación, con la forma en que los alumnos se insertan y por la forma en que salen. Así, la legítima preocupación por una escuela que producía la repetición de año numerosas veces terminando por llevar a cabo la conclusión de que “ellos no sirven para los estudios”, sirvió de fundamento para el debate sobre otro programa de aceleración escolar: la promoción o el pase automático en los primeros años de estudio. Dos corrientes analíticas prevalecían en este debate. Por un lado, la que denuncia la responsabilidad del proceso pedagógico en lo que se ha llamado “fracaso escolar” y que plantea la necesidad de que los alumnos no sean sistemáticamente reprobados y de producir importantes cambios pedagógicos para transformar la realidad de las escuelas que tienen mucha repetición o deserción escolar (Patto, 1987). Por el otro lado, se planteó que para ampliar la frecuencia escolar, había que enfrentar un problema de cupo, por lo que era necesaria la circulación de alumnos para que la escuela tuviera más lugares que ofrecer a los que necesitaban ingresar (Fletcher y Ribeiro, 1987). Pero, más allá de los problemas de cupo o de calidad pedagógica, la base para formular esas propuestas correspondió a las perspectivas de los gobiernos que las enunciaban: neoliberales.

Para ilustrar el modo en que operaba esa lógica, se puede hablar de uno de esos programas, destinado a grupos de alumnos que tuvieran más de dos años de retraso respecto del modelo ideal de edad-año escolar. Ese programa podía aplicarse cuando ese grupo representase más del 69% del alumnado, es decir, cuando superase lo que había definido como el promedio nacional de “distorsión”. O sea, cuando se superaba el promedio nacional de “distorsión” edad-año escolar, se podía solicitar al gobierno federal recursos para que

el programa fuera adoptado. En ese caso, se financiaba la “capacitación de maestros y la impresión de material didáctico”. Es claro que pasando ese promedio de la llamada distorsión, se está trabajando en un escenario precario pedagógicamente, que una capacitación rápida y puntual de maestros no podrá revertir. No se aborda la complejidad del contexto, ni se instrumentaliza efectivamente a la escuela para que enfrente tal realidad, sólo se promueven acciones fragmentadas, paliativas, que traen resultados cuestionables.

Otro proyecto fue el de “progresión continua”, según el cual en los primeros cuatro años de escuela el alumno no es reprobado (en la mayoría de los lugares en donde se adoptó este programa se trabajaba por ciclos), pasa automáticamente al año o ciclo siguiente y sólo al final del cuarto año o del segundo ciclo se define si va para el quinto año (que, como se dijo, tiene un currículum semejante al de la secundaria de los países hispanoamericanos, con mayor número de materias y un maestro para cada una) o reprueba. Este sistema supone trabajar con una concepción pedagógica menos fragmentada, valorizando el proceso de construcción del conocimiento y no sólo el resultado final. Supone, no obstante, nuevas relaciones, nuevos recursos y espacios de trabajo. Los ciclos fueron implantados en varios municipios y estados, con modelos de gestión política muy diferenciados entre sí, presentando, en todos ellos, mayor permanencia del alumno en la escuela. O sea, esta experiencia confirma que el acto de la reprobación expulsa a los alumnos de la escuela. De la misma forma, pone en evidencia que la sola presencia en la escuela no garantiza el aprendizaje de los contenidos escolares. La necesidad de invertir en la preparación del maestro, en sus condiciones salariales, en las condiciones físicas y pedagógicas de la escuela, en la gestión escolar, en fin, en la construcción de una escuela que retenga al alumno y al profesor más allá de sus presencias físicas, es insoslayable.

Para poner en práctica la “aceleración” de los alumnos que no pasan de año o que entraron muy tarde a la escuela, se elaboraron varios proyectos en todo el país. Es interesante mencionar la experiencia

del “Proyecto 18 de mayo”,¹⁸ que fue elaborado por la Universidad Federal de Minas Gerais con la colaboración de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, para enfrentar la explotación sexual de niños y adolescentes en la paupérrima región del Valle del Jequitinhonha, en el estado de Minas Gerais. Se trataba de formar cooperativas y, simultáneamente, de ofrecer calificación para el trabajo y escolarización. Como era un proyecto que no obedecía al año escolar como periodo lectivo, sino que trabajaba con una temporalidad más espontánea, en función del aprendizaje del alumno, fue implantado en el municipio de Río de Janeiro bajo el mismo nombre (“Proyecto 18 de Mayo”) y pasó a ser conocido como “Proyecto 18”, adoptando apenas uno de sus objetivos, que era el de la alfabetización acelerada de alumnos que tuvieran mucho retraso. Era una forma de alcanzar la alfabetización, así como la inserción del estudiante en los sucesivos años escolares lo más rápido posible. Este procedimiento muestra la forma mecánica en que se ejecutan los proyectos. En verdad, el Proyecto 18 de mayo es más amplio y su objetivo no es fundamentalmente la escolarización, sino que esta es vista como un elemento necesario para el combate a la explotación sexual. Se transpone un aspecto del proyecto sin las demás propuestas y actividades, se le da el mismo nombre y se aplica sin mayor planificación y preparación de los equipos. Las escuelas de los pobres se convierten en permanentes laboratorios experimentales de ensayos de corta duración, sin contar siquiera con un proceso de evaluación colectiva que ofrezca bases para nuevas iniciativas.

Así como sucede con este proyecto, se van adoptando otros con la característica –en la mayoría del país–, de la espontaneidad. Como concluye Peregrino (2006), el único criterio que existe realmente en la escuela es la organización de grupos por edades, de esa manera, “...sin ninguna estrategia pedagógica que hiciera la transición de esos alumnos de los proyectos hacia los grupos regulares, los alumnos que salían de la aceleración contaban solamente con la ‘buena

18 El 18 de mayo es el día nacional de lucha contra la explotación sexual de niños y adolescentes.

voluntad’ y la ‘comprensión’ de los maestros del segundo segmento de la Enseñanza Fundamental para su ‘reinserción”.

La forma mecánica como se adoptó el sistema de aprobación automática en la mayoría de las administraciones públicas y los países que vive la escolarización muestran que una idea puede ser interesante pero que, aislada, precipitadamente implementada, sin articulación con las demás esferas que componen la política educativa, traerá también respuestas parciales, fragmentadas y precarias. De hecho, según algunos estudios, las evaluaciones de los alumnos o no trajeran cambios o presentaron resultados todavía peores. Es común, en Brasil, que los alumnos de los últimos años de la etapa fundamental no dominen ni la lectura y ni la escritura.

No se puede dejar de relacionar esta situación con la realidad del acelerado crecimiento de la matrícula de la etapa fundamental que se produjo con transferencia a los municipios de recursos por medio del FUNDEF, pero sin el correlativo soporte del gobierno federal para el crecimiento de sus sistemas de enseñanza.

PCN Y EVALUACIÓN

La concepción de currículo fue un tema polémico y, en el contexto de la definición de las directrices de la educación nacional en 1996, se impuso la idea de no indicar un currículo nacional sino parámetros curriculares nacionales. Bajo el argumento del necesario respeto a la diversidad nacional y, en esa medida, de la imposibilidad de exigir contenidos iguales para todo el país, se echa mano de la noción neoliberal de “mínimos sociales” y se proponen los “parámetros curriculares nacionales” (PCN). Entra en debate la idea de crear o preservar una unidad cultural nacional, que ha significado, en el campo educativo brasileño, la imposición de ciertas culturas por encima de la diversidad que existe, la cual, cuando es reconocida, tiende a asumir la forma de folklore. En ese sentido, la búsqueda de la unidad cultural nacional remite a una antigua discusión del siglo xx sobre la construcción de una escuela nacional unitaria. Como plantean los

profesores de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), “en verdad, la imposición de referencias de conocimiento supuestamente comunes tiende apenas a reforzar aquellas desigualdades” (Silva y Gentili, 1996, p. 111).

La forma a través de la cual se construyó tal propuesta tampoco permitió incluir la diversidad cultural, por haber sido sobre todo una acción política de cúpula, con la participación de los técnicos del Banco Mundial y sin producir un debate nacional en el que los maestros fueran incluidos. Así, la definición de parámetros curriculares y no de un currículo nacional, en el contexto de las luchas democráticas posteriores a una dictadura militar, ha sido entendida, por muchos estudios, como una forma de no dar un sentido impositivo a lo que de hecho fue decidido sin un debate amplio. Al no presentarse contenidos cerrados, sino una base nacional común, esta no aparecería como una propuesta autoritaria sino como referencias que pueden ser adoptadas de acuerdo con la realidad local. El argumento para proponer los PCN fue el respeto a las desigualdades, a la autonomía de la escuela y de los sistemas de enseñanza, la garantía de la unidad cultural y el interés por lograr calidad educativa. No es la comprensión de los maestros de la UFRGS: “El currículo y la escuela son parte de ese complejo patrón de distribución desigual de recursos simbólicos y materiales, pero enfatizar el establecimiento de un currículo nacional significa desviar la atención precisamente de los factores que están en el inicio de la cadena causal que lleva a los bajos desempeños” (Silva y Gentili, 1996, p. 109).

En nombre del respeto a las desigualdades, la formulación de los PCN no se planteó de forma totalitaria, permitiendo que la aproximación a estos se diera de acuerdo con las condiciones locales. Sin embargo, como indica Algebaile, “su forma de implantación implicó mecanismos que, gradualmente, lo impusieron como referencia formal: por ejemplo, la adopción de su perspectiva curricular pasó a ser condición para la concesión de financiamiento de algunos tipos de proyectos y [...] de un programa complementario, “Parámetros en Acción”, en 1999, destinado a capacitar a los profesores para su utilización...” (2004, p. 216). Programas de capacitación, que eran destinados a algunos cargos jerárquicamente superiores y que no

siempre llegaban a los maestros, así como la asignación de presupuesto para aplicar los parámetros en algunas áreas, forzaron la entrada, de los PCN, desorientando una vez más al maestro que pasa a sentirse cada vez menos capaz de acompañar los contenidos y procesos pedagógicos.

Tal vez el mecanismo más incisivo de imposición de los PCN haya sido el sistema nacional de evaluación. Atendiendo a las demandas del Banco Mundial de mantener una plataforma pedagógica nacional sin invertir estructuralmente en ella, se impone un sistema de evaluación nacional que ha sido fundamental para evidenciar la precariedad académica de las redes públicas de la educación. Se implanta el Sistema de Evaluación de Educación Básica (SAEB), el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) y el antiguo Examen Nacional de Curso (PROVÃO), hoy denominado Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (ENADE), destinado a la Educación Superior, que acaban obligando que las escuelas garanticen ciertos contenidos homogéneos en el territorio nacional. Los dos primeros han sido el mejor testimonio de la precariedad de la escuela básica en Brasil, como confirman los indicadores presentados anteriormente en este texto.

Entre Parámetros Curriculares elaborados a distancia del salón de clases, programas para retener a los alumnos en la escuela la menor cantidad de años posible y concluyendo el mayor número de años posible –o sea, que salgan de la escuela aun sin tener buen aprovechamiento–, sistemas de financiamiento basados en criterios cuantitativos, que recaen en la saturación del salón de clases y un sin fin de sistemas de evaluación de desempeño de la escuela y de los maestros basados en las llamadas “condecoraciones”, condicionadas a criterios de eficiencia empresarial, meritocráticos, sin el menor fundamento pedagógico (convirtiéndose, de hecho, en presiones comerciales y en la penalización de la mayoría de los profesores), la escuela pública se ha visto ahogada en presiones y distante de una relación de construcción de conocimiento.

EDUCACIÓN BÁSICA

A pesar de que la organización política de la educación esté estructurada en dos cámaras –de Educación Básica y de Educación Superior–, en Brasil se ha colocado mayor énfasis en la etapa fundamental, que es una de las etapas de la Educación Básica. Las otras dos, Educación Infantil y Enseñanza Media, han demostrado un crecimiento, pero muy inferior en términos absolutos, y la educación infantil de forma más espontánea. Recientemente se puede ver un discurso más incisivo sobre la necesidad de crear escuelas técnicas, que son cursos profesionales de nivel medio. Además de no ser obligatorios por ley y de estar lejos de la edad en la que también se obliga legalmente a ir a la escuela (de 7 a 14 años hasta 2005 y ahora de 6 a 14 años), el FUNDEF ha sido un dispositivo que muestra con suma claridad la disparidad de inversión entre las etapas de la Educación Básica –aunque se espera que en breve se transforme este cuadro, en función de la aprobación de la ley que instaura el FUNDEB.

EDUCACIÓN INFANTIL

El censo de 2000 registra que el 10% de los niños de 0 a 3 años frecuentaba la Educación Infantil, destacándose el jardín de niños y no las guarderías; el 41% de los niños con 4 años iban al jardín de niños y el 71% de la población de 5 a 6 años frecuentaba o el jardín o las clases de alfabetización.¹⁹ Aún con el aumento de la frecuencia a la escuela en los primeros años, en el año de 2000 se registró que sólo el 12% de los niños asistían a la etapa preescolar.

A finales de la década de los 70 e inicio de los 80, en el contexto de las luchas por los derechos ciudadanos y al final de la dictadura militar, el área de la educación infantil también emerge con demandas por parte de las familias, ya que, por una parte, era una etapa

19 En Brasil se ha instituido un nivel de enseñanza entre el jardín de niños y la educación fundamental: la clase de alfabetización, que tomó el lugar de la antigua preprimaria, pero que se ha ubicado tanto en las escuelas de jardín como en algunos colegios de nivel fundamental.

escolar poco reconocida y, por otra, eran muy pocas las escuelas públicas que ofrecían tal servicio. Lo que prevalecía era la red privada y comunitaria. La inversión pública, siempre escasa, ha estado más abocada a financiar estructuras precarias que a crear tanto establecimientos públicos cuanto un sistema de fiscalización efectivo. Así, a finales de la década de los años 80 se ve un expresivo crecimiento de matrículas en la Educación Infantil, sin el correlativo crecimiento de la estructura pedagógica, del control de calidad, manteniéndose el traspaso de recursos a instituciones filantrópicas y comunitarias y el ensanchamiento del uso del espacio público, en perjuicio de las condiciones de trabajo: sin exigencia de personal calificado, poniendo más niños en espacios insuficientes o ambientes inadecuados, con falta de material pedagógico e inaceptables condiciones higiénicas. En resumen, hay un crecimiento de las estadísticas sin la correspondiente observación de los criterios pedagógicos.

Según un estudio sobre esta etapa de educación, “la preocupación por la baja calidad de la atención fue creciendo en la medida en que surgieron los primeros estudios sobre las condiciones de funcionamiento de esas instituciones, principalmente de las guarderías vinculadas a los organismos de bienestar social”. (Malta, Füllgraf, Winggers, 2006) Los estudios académicos tuvieron significativa influencia en la nueva legislación, pero no alcanzaron a incidir en su implementación, como lo demuestra la exclusión de esa etapa de escolarización del FUNDEF. El debate académico sobre la importancia de la Educación Infantil, la necesidad de las madres de salir al mercado de trabajo y la expansión privada de la red de guarderías y del preescolar intensificaron la demanda por inversión pública en esta área. Después del año 2000 se ve mayor demanda de plazas en las listas de espera y en la saturación de la capacidad de los establecimientos, además de observarse algunas medidas en el nivel municipal para aumentar, aunque tímidamente, la oferta de matrículas.

Tradicionalmente las guarderías eran reconocidas como del área de la salud. Con la nueva ley estas se insertan en el área de la educación y pasan a ser de responsabilidad de los municipios, sellando más convenios con las instituciones filantrópicas y comunitarias o invirtiendo en locales para atender a esta demanda. Hay un reconoci-

miento, en los estudios del área, de que las estructuras comunitarias que hacen convenios con el poder público generalmente presentan mayores deficiencias que las escuelas y guarderías públicas. De manera general, la calificación de los trabajadores, los contenidos, los materiales, los espacios y todos los cuestionamientos presentes en las luchas que antecedieron la votación de la LDB/96, persisten. Si se pudiera dar un calificativo a este nivel de educación, probablemente sería el de precario. Pero no sólo en términos de calidad pedagógica. La falta de registro de los establecimientos, la poca fiscalización y la existencia de condiciones inaceptables para el funcionamiento de las instituciones públicas muestran que, si bien ya se reconoce a la Educación Infantil como parte del sistema educativo, no se le atribuye importancia.

Las estadísticas han revelado que si, por un lado, la mayoría de los niños sólo inicia la escolarización en la etapa fundamental, por el otro algunos se quedan hasta los 7 u 8 años en la Educación Infantil, en el caso de la familia que tiene apoyo de esos establecimientos para cuidar a sus hijos y no los integra en el siguiente nivel escolar por no tener plaza o porque el horario del siguiente nivel escolar es más corto. La falta de una política o la precariedad política para el área de la Educación Infantil lleva tanto a que algunos niños ingresen muy temprano, a los cinco años, a la etapa fundamental (lo que ha de ser un dato de la red privada), como a que lo hagan mucho más tarde. Es la falta de coordinación entre las etapas de la estructura educativa la que hace sentir sus efectos.

No es de casualidad que la perspectiva pedagógica en esta etapa escolar aún sea bastante rígida, polarizada entre un abordaje higiénico de vigilancia y un trabajo en los moldes tradicionales de la enseñanza fundamental, demarcando el inicio de un proceso de escolarización formal centrado en los contenidos curriculares.

ENSEÑANZA MEDIA

En el año 2000 el censo registró que, de la población que estudiaba, sólo el 15,5% estaban cursando la enseñanza media, siendo que, como ya se planteó, menos de la mitad era del norte y del nordeste del país. Del 45% de los jóvenes que concluyen la Enseñanza Media en Brasil, aproximadamente el 60% lo hacen en condiciones escolares precarias, en cursos nocturnos o de aceleración (Frigotto y Alexandre, mimeo, 2006). En el campo, sólo el 13% de los jóvenes terminan esa etapa escolar en la edad considerada correspondiente (entre 17 y 19 años), pero en el norte y en el nordeste el índice es de apenas el 4% y 5%, en contraste con el 33% en el sudeste y el 23% en el sur. Así como sucede con la Educación Infantil, la Enseñanza Media ha estado fuera del FUNDEF, no es obligatoria y no ha sido objeto de ninguna política incisiva de incentivo. Las políticas educativas indican que esta no es una etapa prioritaria a nivel nacional, lo que parece no ser una prerrogativa brasileña sino una directriz neoliberal, que se confirma en América Latina de manera general. De hecho, se puede constatar un crecimiento en la Enseñanza Media, sobre todo en los años 90, probablemente debido a la presión del mayor número de alumnos que salen de la enseñanza fundamental, pero no se registran esfuerzos públicos orgánicos.

La Enseñanza Media es impartida en dos modalidades: la formación general y la técnica o profesional y, si se puede hablar de una orientación política para ella, esta sería tecnocrática y utilitaria, en función de las demandas de los procesos productivos. Como reitera la mayoría de los estudios, tal vez sea esta la etapa educativa en la que quede más clara la distancia entre el discurso a favor de la ciudadanía y la práctica pedagógica. Spósito (2002) afirma que la producción académica sobre este tema redundante en la comprensión de la escuela como la responsable por las posibilidades de trabajo de los jóvenes, al mismo tiempo que las políticas educativas acaban por incentivar el estudiante trabajador, al tender a hacerlos migrar a las escuelas nocturnas después de los 15 años. Cordeiro y Costa (2006), en sus investigaciones junto a los jóvenes pobres, perciben una “cierta naturalización en relación con la formación profesional, en detrimento de la escuela formal”.

Lamentablemente, esta ha sido la tónica desde mediados del siglo xx, con la ampliación del proceso de industrialización en Brasil. Las legislaciones y las políticas han sido muy enfáticas en orientar a los estudiantes que salen de la educación fundamental en función de sus condiciones económicas: para los ricos, el rumbo es la universidad, para los pobres, el rumbo son los cursos técnicos orientados al empleo más precario.

Aun en el caso del estímulo a los pobres para que hagan cursos técnicos e ingresen más rápido al mercado de trabajo –a sabiendas que esto ocurrirá con desventajas en relación con los que pueden ir a la universidad–, el fin de la década del 90 vivió la retracción de las ofertas que venían de la esfera federal (y que eran las más bien calificadas y estructuradas). Con gran oposición y en el contexto de movilizaciones en todos los campos de la vida nacional contra la retracción de las políticas públicas y la privatización compulsiva del país, se impuso la reforma de la enseñanza media. Como dicen Frigotto y Ciavatta (2003), “la reforma educativa practicada por el Gobierno FHC, en su conjunto y, en particular, en relación con la educación tecnológica y la formación profesional, fue coherente con el ideario del liberalismo conservador en términos económicos y sociales, tanto en su concepción cuanto en la acción práctica. ... [Se emiten decretos] que obligan a los Centros Federales de Educación Tecnológica a restringir 50% de las matrículas de la enseñanza media integrada El arma del Ministerio de Educación para eso era la concesión de más o menos recursos de acuerdo con la adhesión al decreto”.

Obviamente que, en este escenario, en los contenidos definidos en los Parámetros Curriculares –elaborados por cúpulas académicas sin debate con los profesionales de la educación, rechazando las directrices elaboradas por el propio Consejo Nacional de Educación– primó una visión economicista y mercantilista. Bajo tales directrices, más recientemente, en el Gobierno Lula, son propuestos algunos programas, como el PROEJA, el PROJovem y la Escuela de Fábrica. La tónica de todos ellos es la de ofrecer a la población más pobre, con menor escolarización y sin condiciones de acompañar el sistema regular de escolarización, una educación general precaria, con énfasis

en la preparación para el trabajo. De esta forma, las dos características más relevantes en la educación profesional, que han sido blanco de políticas en el nivel medio, son la falta de articulación entre sus cursos técnicos y la educación básica regular y el sometimiento de los estudiantes a la formación de una mano de obra que atienda a las necesidades inmediatas del mercado de trabajo. O sea, además de ser una formación académica incompleta y sin calidad, la formación profesional también está sujeta al poder de los empresarios, a las oscilaciones mercantiles que, en cualquier momento, pueden desvalorizar el capital humano en el que se invierte, desechándolo.

Cuando estas iniciativas se proponen alterar las condiciones de vida de los alumnos que acceden a estos cursos, la perspectiva asistencialista prevalece, sin establecer ningún vínculo entre las acciones provenientes del proceso de escolarización y la estructura económica de la familia. Una vez más, se trabaja sin un horizonte más amplio, invirtiendo puntualmente y de forma muy restrictiva, en un área en la cual es imperativo trabajar de forma estructural, creando algún arraigo entre la inversión y las condiciones de vida de la población que tiene acceso a tales políticas educativas.

EDUCACIÓN SUPERIOR

Durante la dictadura militar, en 1968, se realiza en Brasil una reforma universitaria adecuada a un régimen represivo. El sentido de las medidas adoptadas fue el de impedir la organización de los alumnos, de dispersar el espacio universitario con respecto a los núcleos urbanos, de controlar mejor los contenidos y pulverizar las referencias intelectuales; recrudesció el autoritarismo y la centralización del poder. Pero ese proceso de fragmentación y desmovilización terminó por traer otras referencias para la organización de la universidad: acabó con la cátedra, instituyó la carrera académica administrativamente y acabó confiando a los departamentos más poder, pasando a estructurarse a partir de los colegiados de los cursos. Bajo nuevas formas de administración política, la década del 70 ve un crecimiento importante en la Educación Superior, el cual se estanca en los 80.

La reforma universitaria del 68 se preocupa por el control político y la ampliación de la oferta de profesionales especializados, necesarios para el crecimiento económico que vivía el país.

En la década de los 90 el escenario de la Educación Superior se transforma. Desde su inicio los gobiernos federales adoptan algunas medidas con lo cual, en 1996, cuando se votan las directrices nacionales para la educación, las tendencias que ya habían sido asumidas se vean amparadas legalmente.

Será el Presidente Collor, al inicio de los años 90, que se referirá a lo que él consideraba “distorsiones” del sistema de la enseñanza superior: desvinculación entre la formación superior y el proceso productivo, baja producción en las áreas exactas, excesivo gasto público. Para enfrentarlas se construye el discurso que caracterizará la política universitaria hasta nuestros días, que es el de la aproximación entre empresa y universidad. En ese momento se invierte en los posgrados y se empieza a plantear la necesidad de que la universidad ofrezca cursos de capacitación para los trabajadores. En ese proceso la autonomía universitaria es valorizada en cuanto le permite iniciar la negociación de proyectos que contribuirán, poco a poco, con su privatización. También se va haciendo cada vez más clara la demanda de ampliar el acceso de la población al nivel superior.

Claro está que, si durante el gobierno de Collor de Mello (1990/92), por un lado, se hablaba de gasto excesivo en la universidad, por el otro, se ve la necesidad de ampliar la matrícula, pero se reduce el gasto en personal de las universidades públicas del 84% al 75%. Se estaba delineando la política de privatización del nivel superior. Su sucesor, Itamar Franco (1992/94), da continuidad a esta política y opera lo que denominará la “descentralización” de las decisiones sobre la creación de cursos universitarios, transfiriendo a las corporaciones profesionales tal responsabilidad. Esto ocurre, por ejemplo, en el caso de los cursos de derecho y medicina, cuya apertura quedó en manos de la corporación de los abogados o de los profesionales de la salud. Fue una forma de restringir los poderes del Consejo Nacional de Educación, que, desde entonces deja de definir la política nacional y pasa a ser un organismo de asesoría.

En la segunda mitad de la década de los 90 aumenta la matrícula universitaria y disminuye sensiblemente el presupuesto federal, que siempre fue el responsable de la mayor parte de la inversión en este nivel de estudio. Según el Ministerio de Educación, entre 1990 y 1997 el crecimiento de la matrícula en el sector público fue del 31%, contra el 23% en el privado, pero de 1997 a 1998, en un año, el aumento del sector privado fue del 11%, dejando clara su tendencia a ocupar el mercado universitario. En 2002 el sector privado llegó a tener el 88% de los establecimientos (Leher, 2005) y el 70% de la matrícula. Entre 1995 y 2000 crece el 32% el número de instituciones y el 53% la matrícula universitaria, pero la matrícula en el sector público se reduce del 42% al 30%, siendo que en el nivel federal en 1995 era del 21%, y en 2003 baja al 15%. Es entre el año 2000 y 2005 que se incrementa más del 90% el número de instituciones superiores.

Como se puede constatar con estos datos, si bien el incremento de la matrícula es potente, no es correlativo con el incremento de los establecimientos de enseñanza superior. Esto se confirma en el cuadro 3, que deja nítido el aumento de la capacidad ociosa de los establecimientos privados, en la medida en que, como todo el comercio, han recibido el siglo XXI bajo una avasalladora crisis económica.

Cuadro 3
Tasa de ocupación de instituciones de Educación Superior a nivel
de licenciatura (1990-2002)

Inst. de Enseñanza Superior	1990	1995	1999	2002
Públicas	81,4	88,7	96,3	95,0
Privadas	80,8	81,5	78,7	62,6

Fuente: Corbucci, 2004.

Para incrementar la oferta del mercado educativo en el nivel superior, se amplía la forma como este se puede presentar. Los establecimientos –como se dijo en el capítulo anterior–, de acuerdo con la LDB/96, pueden tener las siguientes modalidades: Universidad, Centro Universitario, Facultades Integradas, Facultad, Instituto/ Escuela Superior y Centro de Educación Tecnológica. Las condicio-

nes académicas y laborales han sido absolutamente distintas de las reivindicadas históricamente por el movimiento del magisterio, dándose, en ese sentido, un retroceso. Un dato importante es el incumplimiento del artículo 207 de la Constitución Federal, que establece que las universidades obedecerán al principio de la “indisociabilidad entre la enseñanza, la investigación y la extensión”. El contrato puntual de maestros por hora, sin parámetros salariales nacionales, sin estabilidad, sin posibilidades de construir democráticamente su práctica profesional y sin financiamiento para el desarrollo de la investigación y de la extensión universitaria ha sido la marca del funcionamiento de los establecimientos privados de nivel superior.

Por su parte, la gestión de las universidades públicas ha seguido la directriz financiera, orillando una práctica agotadora que ha recaído en la búsqueda de soporte en la iniciativa privada. En el gobierno de FHC hubo una persistente contención de la contratación de maestros, a pesar de haber sido una época en que las universidades federales celebraban casi 30 años de existencia y, por lo tanto, de acuerdo con la ley de seguridad de la previsión social, muchos de sus funcionarios se estaban jubilando. Al mismo tiempo, se dio continuidad a una política iniciada en el Gobierno Collor de incentivo a la jubilación, la cual también contribuía a desocupar los puestos públicos, para que la iniciativa privada se apoderara de forma empresarial de los servicios sociales. De esta forma, la contención salarial, la contención material y financiera para que la universidad pueda funcionar, la falta de personal, todo ese cuadro ha llevado a que las universidades públicas se dediquen a generar productos atractivos para el mercado, que es el sector que acaba definiendo lo que se va a investigar y qué servicios ofrecerá.

Dado que las instituciones públicas no pueden captar y gestionar recursos privados, se creó un artificio legal-financiero a través de Fundaciones administrativas. Son espacios con lógicas comerciales, fuera de los poderes de los colegiados y de las rectorías de las universidades, pero que operan en el seno de las universidades, viviendo de la administración de los beneficios producidos por los equipos académicos y trayendo rendimientos a las universidades públicas.

Son mecanismos de privatización de la docencia, de la investigación y de la extensión.

Al mismo tiempo que la desigualdad crece en Brasil, que los alumnos tienen más dificultades para mantener sus estudios, las puertas de la universidad pública se vienen cerrando y, para los que consiguen ingresar, las condiciones de estudio son muy limitadas: habiendo pocos maestros, estos se agotan con grupos saturados y tienen que dividirse la asesoría a los alumnos, al par que las rutinas administrativas recaen sobre sus hombros frente a la falta de personal; los recursos para la investigación son prácticamente inexistentes o muy limitados, comprometiendo la posibilidad y la calidad de los trabajos. Además, no se cuenta con bibliotecas actualizadas, recursos técnicos, la escasez de becas es creciente y el valor de las mismas está congelado. En ese contexto, las quejas sobre las condiciones físicas de los establecimientos y la falta de comedores accesibles son constantes. No se puede dejar de hacer referencia al altísimo costo del transporte público en Brasil, que ha contribuido directamente a aumentar la ausencia de los alumnos en el salón de clases.

Más allá de la falta de espacios públicos para que se ingrese en una institución de nivel superior, el empobrecimiento de la población ha puesto sobre la mesa el debate sobre las condiciones necesarias para la permanencia del alumno que consigue entrar y la conclusión de su curso. Estos dos argumentos fueron la base para que el gobierno de Lula propusiera una reforma universitaria y una serie de programas, los cuales mantienen una tónica asistencialista y mercantil.

Siendo que el presupuesto para la educación superior se ha reducido históricamente y el Gobierno Lula no alteró tal tendencia, las propuestas presentadas se circunscribieron al ámbito comercial. Se plantearon posibilidades de negociación financiera con el mercado educativo, lo que ha sido fundamental para alimentarlo, como otrora se hizo con la enseñanza fundamental. La vieja táctica de financiar a las empresas privadas del área de la educación con “becas para los pobres” siempre fue denunciada como una forma de desvío de dinero público en favor de la iniciativa privada. Una vez más, programas como el PROUNI, propuesto en el año 2004 en el nombre de “El abrazo a los pobres”, drena dinero público hacia los cofres particu-

lares. La idea central de este programa es que el 10% de los alumnos de las universidades particulares tenga becas de 50 o 100%. Estos alumnos deben ser oriundos de la escuela pública o maestros de la educación básica sin diploma de nivel superior. En contrapartida, esos establecimientos están eximidos de una proporción de sus impuestos. Cuando la proporción de alumnos becados llega a 20%, el establecimiento puede obtener registro de institución de beneficencia, quedando libre de algunas obligaciones fiscales. O sea, los alumnos becados son financiados por el erario público.

Académicamente el discurso sostiene el establecimiento de un sistema de evaluación que haría el control de todas las modalidades educativas. De hecho, tales sistemas se han instituido desde finales de la década del 90 y reflejan los criterios que prevalecen políticamente en la educación: productividad, eficiencia, meritocracia, en la más pura perspectiva empresarial. Cabe aclarar que, aun cuando las evaluaciones hayan registrado pésimos niveles académicos, las instituciones tampoco se han cerrado.

Cerradas las puertas para una política educativa democrática –de acuerdo con los mismos datos oficiales, los negros, indígenas y pardos son los que menos alcanzan el nivel superior–, surge la propuesta de algunos sectores del movimiento social, sobre todo del movimiento de los afrodescendientes, para que los mejores alumnos de la población más pobres tenga acceso a la educación superior pública. Se plantea la propuesta de las políticas de cuotas. El fundamento de la misma es el reconocimiento generalizado de que la educación básica pública es de muy mala calidad y es la única a la que los pobres tienen acceso. Se reconoce, también, que el cupo para ingresar a la universidad pública es extremadamente restringido, siendo necesaria una preparación de buena calidad para poder pasar el examen de admisión. Frente a estos dos hechos, se cuestiona la naturalización de la exclusión de la población pobre de la universidad en Brasil. Sin fuerza política para conseguir mejorar la calidad de la educación básica, la propuesta del movimiento social se dio en el sentido de que el poder público incorpore a los mejores alumnos por él formados y, ya en la universidad, se creen condiciones para que concluyan sus estudios.

Esta ha sido una propuesta polémica, de reciente y restrictiva implantación, formulada en un momento en el que las políticas públicas se han ido desmontando estructuralmente, revelando poco interés de los sucesivos gobiernos neoliberales por las propuestas de inclusión social.

LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN

En la década de los 80 se establece un intenso debate sobre el nivel escolar necesario para la profesión docente de los 4 primeros años del nivel fundamental, que tradicionalmente era alcanzado en el nivel medio, en las escuelas normales. La necesidad de ampliar el cuadro de maestros para cubrir la expansión escolar y las demandas por una mayor calidad en su formación produjeron innumerables debates y propuestas legales. Será en la ley de 1996 que se lleve adelante la tendencia a que todo maestro tenga nivel superior, sucedida por propuestas que apuntan a contribuir con la transición para que los nuevos maestros y, en la medida de lo posible los maestros ya graduados, hagan estudios universitarios.

De hecho, de 1997 a 2005 el número de maestros de la enseñanza fundamental aumentó más del 60% y en todo el país el nivel de su formación ha crecido, como se puede observar en el cuadro 4. Proporcionalmente, la cantidad de maestros con enseñanza media completa y con nivel superior es expresivamente mayor. Eso quiere decir que se redujo la cantidad de profesores sin el grado profesional mínimo para ejercer su función.

Cuadro 4
Número de docentes de la educación básica (1° a 8° año),
según su nivel de formación. Brasil 1997 y 2005

	1997		2005	
Total	1.051.947	100%	1.634.562	100%
Educación básica completa o incompleta	6.587	77%	10.106	0,6%
Enseñanza Media	486.156	46%	562.072	34%
Enseñanza Superior	338.062	32%	1.098.206	67%

Fuente: IBGE e INEP.

Sin embargo, como los promedios ocultan realidades concretas, es importante estar atentos a los datos de las regiones norte y nordeste, por ser estas las que presentan mayores disparidades en relación con el ideal educativo propuesto por las leyes, sobre todo en el caso de los cuatro primeros años de la etapa fundamental. Según el cuadro 4, del 1° al 8° año, en 1997, 7% de los maestros tenían el grado fundamental, completo o no. A pesar de que 7% pueda no sonar como una cifra alarmante, este índice se modifica al 12% en el caso del 1° al 4° año, llegando a 26% y 22% en las regiones norte y nordeste, respectivamente, como se puede ver en el cuadro 5.

Cuadro 5
Número de docentes del primer segmento de la educación básica (1° a 4° año), según su nivel de formación y regiones. Brasil 1997

	Brasil		Norte		Nordeste	
Total	616.956	100%	54.497	100%	221.191	100%
Educación básica						
compl. o incompl.	74.965	12%	14.016	26%	49.392	22%
Enseñanza Media	382.217	62%	37.328	68%	147.728	67%
Enseñanza Superior	157.432	26%	2.914	5%	23.255	10%

Fuente: IBGE e INEP.

En relación con la enseñanza media, se puede considerar que más del 60% de los maestros, acompañando el promedio nacional, la alcanzaba, estando dentro de los requisitos legales anteriores a la nueva ley de la educación. En donde se ve la gran disparidad es en el medio rural, ya que en el nordeste el promedio de maestros sin el nivel medio es del 50% y en el norte casi el 40% (cuadro 6).

Cuadro 6

Número de docentes del primer segmento de la educación básica (1° a 4° año), en el medio rural, según su nivel de formación y regiones. Brasil 1997

	Brasil		Norte		Nordeste	
Total	175.983	100%	20.076	100%	94.855	100%
Educación básica compl. o incompleta	65.374	37%	11.918	60%	44.148	47%
Enseñanza Media	99.305	56%	7.860	39%	48.450	51%
Enseñanza Superior	10.427	6%	153	0,7%	1.828	2%

Fuente: IBGE e INEP.

La expansión de la educación sin la correlativa inversión explica la constatada baja de calidad de los alumnos en términos generales y, en particular, en las zonas rurales. Aun cuando la situación de la formación de profesores del 5° al 8° año de la enseñanza fundamental parezca más regularizada, no lo es. Como se puede ver en el cuadro 6, en el año 1997, cuando el promedio nacional de maestros con nivel medio era de 24%, para las regiones norte y nordeste era de 46%, es decir, sólo la mitad o menos de la mitad de los maestros presentan título superior (cuadro 7). Una vez más, estos alarmantes datos son tímidos al lado de lo que pasa en las áreas rurales de tales regiones: 80% de los maestros rurales del norte y 75% del nordeste no tienen el nivel universitario requerido (cuadro 8).

Cuadro 7

Número de docentes del segundo segmento de la educación básica (5° a 8° año), según su nivel de formación y regiones. Brasil 1997

	Brasil		Norte		Nordeste	
Total	434.991	100%	25.438	100%	100.374	100%
Educación básica compl. o incomp.	1.622	0.4%	260	1%	653	0,7%
Enseñanza Media	103.939	24%	13.361	46%	46.600	46%
Enseñanza Superior	327.635	75%	11.739	46%	52.794	53%

Fuente: IBGE e INEP.

Cuadro 8

Número de docentes del segundo segmento de la educación básica (5° a 8° año), en el medio rural, según su nivel de formación y regiones. Brasil 1997

	Brasil		Norte		Nordeste	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	31.659	100%	2.492	100%	11.000	100%
Educación básica						
compl. o incompl.	747	2%	153	6%	346	3%
Enseñanza Media	17.009	54%	1.992	80%	8.302	75%
Enseñanza Superior	13.776	44%	339	13%	2.310	21%

Fuente: IBGE e INEP.

Frente a esta contundente realidad, si la intención de la Ley de Directrices y Bases de la Educación de 1996 era promover la regularización de los niveles de estudio de los maestros, se puede entender que haya apostado, con el artículo 62, a la proliferación de las formas a través de las cuales ahora se puede adquirir un diploma de nivel superior: licenciatura, licenciatura plena (*graduação plena*), universidades e institutos superiores de educación. Lo interesante es que habiendo tantas modalidades, no se discrimina el nivel de los diplomas: todos son equivalentes. O sea, esto es sólo una forma de ampliación del mercado. De la misma forma, el artículo 61, al proponer la “capacitación en servicio”, parece estar preocupado por hacer más corto el camino para el diploma universitario, pues reconoce la experiencia previa como componente de la formación superior. Todo esto, claro está, se ajusta a la idea formal de regularizar burocráticamente a los maestros, sin alterar la condición académica de su formación. Acaba sirviendo de fundamento para un fértil mercado educativo, sin el menor compromiso con la calidad de los maestros y de los alumnos.

Ciertamente, muchos son los aspectos implicados en lo que se refiere a los profesionales de la educación. Entre ellos, no se puede dejar de correlacionar el desempeño de los maestros con los programas de flujo en serie a los que se han visto sometidas las escuelas y que han presentado características como: ampliar a tres turnos diurnos el trabajo, sin triplicar y ni siquiera duplicar el número de do-

centes, sino poniendo a los mismos maestros a trabajar más turnos; aumentar el contingente de alumnos y de turnos en las escuelas, sin el aumento en la misma proporción de concursos para maestros, apoyándose en contratos de trabajo precarios, temporales, que no crean un equipo de trabajo, ni dan garantía laboral, produciendo una relación ajena y utilitaria dentro de la escuela; aumentar el ingreso del maestro a través del aumento no sólo de horas de trabajo, sino de turnos, pues eso significa más grupos e, inclusive, el desplazamiento a otros puntos geográficos y hasta a otras ciudades en el mismo día de trabajo, pues hay casos en que se trabaja a la mañana en una escuela, a la tarde y/o a la noche en otra(s); subordinarse a negociaciones locales y empresariales, por no contar con una base salarial uniforme, creando distorsiones que llevan a que la docencia a veces sea una de las profesiones con peores ingresos; promover una política de profesionalización mecánica, comercial, sin posibilidades reales de que los profesores se dediquen al estudio y a mejorar su formación, teniendo que estudiar y trabajar al mismo tiempo, bajo las condiciones maquinales contemporáneas; adoptar programas que llegan por paquetes, muchas veces importados de otras regiones y aplicados mecánicamente, con poca duración, pasando a nuevas experiencias pedagógicas al poco tiempo, sin considerar las análisis de los maestros sobre sus experiencias; asumir funciones técnicas y administrativas por la falta de personal, de estructura pedagógica para discutir y de soporte en la práctica cotidiana en la escuela.

De la misma forma, no se pueden dejar de mencionar las condiciones de trabajo de los demás profesionales que actúan en la escuela: el personal de servicio, los equipos de la merienda, el personal administrativo, los equipos de apoyo técnico y académico (psicopedagogo, bibliotecario, etc.). No sólo se debe registrar la precariedad de su relación laboral, sino que también hay que cuestionar la forma en que han sido sobrecargados en sus labores. Además de ser equipos que tienen bajos ingresos, la tendencia en Brasil ha sido, poco a poco, la tercerización de esos trabajadores. Este hecho ha incidido en peores condiciones laborales y académicas, pues dejan de ser parte del equipo, en la medida en que la empresa a la que sirven en cualquier

momento los puede reubicar o despedir. Las funciones que, junto con la docente, son fundamentales para el funcionamiento de la escuela, se ven fragmentadas desde la estructura política y administrativa. Es muy grave este cuadro, pues, como bien analiza el CNTE, “la ocupación del espacio educativo por otros profesionales que no son profesores, más allá de la presente fuerza del Estado y el hecho de que esos profesionales ven a los profesores como una categoría más organizada, provoca conflictos que amplían las ya existentes tensiones en el movimiento docente” (CLACSO, 2005, p. 255).

Las condiciones de los profesionales de la educación que prestan servicios en la iniciativa privada no es más halagadora. Los problemas arriba descritos son parte incuestionable de su rutina. Además, la crisis económica ha amenazado cada vez más a las instituciones particulares, recayendo sobre los maestros la demanda de atraer clientes, bajo la amenaza de perder su empleo.

SÍNTESIS FINAL

Para hacer una síntesis sobre algunos análisis presentados en los dos capítulos sobre el derecho a la educación en Brasil cabría partir del contexto en el que se elaboraron las leyes vigentes. Ciertamente que el movimiento de la década de 1980 contra la dictadura militar instalada en 1964 es un marco que significó la movilización de los diferentes sectores de la sociedad civil y la reivindicación de su participación en la formulación y gestión de las políticas públicas. Dos grupos, fundamentalmente, disputaron el contenido y el sentido político de las leyes del área de la educación: el movimiento del magisterio y los defensores de la educación privada. Los primeros definieron la educación escolar como un derecho de todos y un deber del Estado; exigían la gratuidad de la educación, la educación pública laica y el destino del dinero público sólo para la educación pública.

Entre los defensores de la educación privada estaban incluidos los sectores religiosos, además de los empresarios de la educación. Así, dos reivindicaciones se destacaron: recibir dinero público e incluir en las escuelas públicas la religión como materia escolar. El argumento para recibir parte del presupuesto público era la libertad de la familia para optar por diferentes tipos de educación, enfatizando el derecho a la libertad de culto. Este grupo entiende que la familia es la mayor responsable por la educación de sus hijos y que la escuela pública es “para los que no puedan ejercer su deber”. Según

ellos, los que tienen recursos para optar por el tipo de educación que prefieren no tienen por qué dejar de participar de los fondos públicos, ya que también son contribuyentes. No tienen la preocupación de garantizar condiciones iguales para todos los alumnos.

En medio de acalorados debates, desde la elaboración de la Constitución Federal de 1988 la iniciativa privada fue el sector con mayor representación en el Congreso Nacional, consiguiendo, en 1996, 80% de adhesión a la propuesta gubernamental de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB). Esta excluyó de su texto las consignas más importantes del movimiento sindical: educación gratuita, unitaria, laica y de buena calidad. En la Educación Fundamental la enseñanza religiosa es facultativa y remunerada por el erario público. Aunque la ley hable del deber del Estado de garantizar el acceso gratuito a la Etapa Fundamental de la Enseñanza Básica y de la importancia de la calidad de la educación, la forma como estos principios son incluidos, así como las demás directrices, deja claro que la LDB aprobada en 1996 responde a una perspectiva neoliberal de “mínimos sociales”.

La etapa fundamental de la Educación Básica quedó definida como obligatoria, pero tal vez el mayor avance político haya sido que fue definida como “derecho público subjetivo”. O sea, como dice la ley, es un derecho que debe ser cumplido más allá de las circunstancias particulares, so pena de incriminar a las autoridades competentes. Sin embargo, la aplicación de la ley depende del interés político, de la sensibilización hacia el área de la educación y, claro, de la correlación de fuerzas que, a su vez, depende de la capacidad reivindicativa de la población. Lamentablemente, aún no todos los brasileños acceden o concluyen la etapa fundamental de la escolarización.

Entre los deberes del Estado, también pueden destacarse la progresiva universalización de la enseñanza media, la educación especializada para los portadores de deficiencias, el ofrecimiento de guarderías y de jardines de niños para que se realice la etapa de la educación infantil y la educación regular nocturna. Otros tres aspectos son incluidos como deber del Estado, aunque de manera restringida para la enseñanza pública: gratuidad, gestión democrática y base salarial y reglamento profesional sobre las condiciones de as-

censo y de incremento salarial. La ley no dice nada con respecto a las condiciones laborales en las escuelas privadas. Los profesionales de la educación se ven sometidos a las reglas de un mercado competitivo, sin ninguna especificación que contribuya para que se defienda la calidad académica.

En términos financieros, la Constitución Federal de 1988 define que de los recursos provenientes de los impuestos la Unión tendrá que aplicar el 18% y los estados y los municipios el 25% en educación. En la aplicación de tal presupuesto deben observar la prioridad en el nivel obligatorio, aunque para garantizarlo no se haya ampliado el presupuesto, sino que este apenas fue redistribuido. Estos porcentajes excluyen los programas de apoyo social desarrollados en la escuela. En relación con el financiamiento de la red privada, para que una escuela reciba dinero público tiene que declararse comunitaria, confesional o filantrópica. ¡Todas lo hacen!

Para entender mejor el escenario en el que las leyes de la educación se vienen aplicando, esta síntesis presentará algunos datos más significativos sobre la situación en la que se encuentra la educación nacional. De hecho, las estadísticas sobre la escolarización en Brasil son la expresión de las políticas que se han venido desarrollando en los últimos años. Se puede observar que en el año 2000, 63% de los que frecuentaban la escuela estaban en la etapa obligatoria, que es la fundamental. Esta no es una casualidad, sino la expresión de la inversión en ella, por medio del traspaso de los recursos que constituyeron el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF).

En ese mismo año (2000) se registró que el 16% de los mayores de cinco años eran analfabetos, lo que significaba 24 millones de personas. De este asombroso número, la mayor parte, el 43%, estaba en el medio rural del nordeste. De hecho, el cuadro estadístico del medio rural es alarmante: de los mayores de 25 años, el 30% nunca había ido a la escuela; el 30% había estudiado de uno a tres años y el 29% había estudiado de cuatro a siete años. O sea, en el año 2000, el 89% de la población rural brasileña con más de 25 años no había conseguido concluir la etapa fundamental de la Enseñanza Básica.

Otro indicador que presenta con claridad las disparidades educativas y puede ayudar a orientar las políticas, es el llamado por el censo “raza o color”. En este renglón tenemos los siguientes datos: a) indígena: el 30% nunca había estudiado y el 47% lo había hecho por menos de 8 años. En suma, el 77% no había concluido la etapa fundamental (obligatoria) de la Enseñanza Básica. Apenas el 10% lo había hecho y el 10% había concluido la etapa media de la enseñanza. b) negra o parda: el 44% era analfabeta; el 12% había concluido la enseñanza fundamental; el 12% la enseñanza media y el 2% había concluido la educación superior. Según el censo de 2000, los negros o pardos constituían el 44% de la población nacional, pero sólo el 14% de la población universitaria. c) blanca: aunque los blancos constituyan el mayor porcentaje de la población brasileña (54%) y sea proporcionalmente el segmento más escolarizado, sólo el 47%, en el año 2000, había estudiado de uno a siete años. Por lo tanto, no había concluido la enseñanza fundamental. Sólo el 11% había concluido la enseñanza fundamental, el 11% la enseñanza media y el 9,4% la educación superior. De los pocos estudiantes que llegaban a la universidad en el año 2000, 83% era de color o raza blanca.

Según la LDB existen dos niveles educativos: Educación Básica y Educación Superior. La primera, a su vez, se subdivide en tres etapas: educación infantil, enseñanza fundamental y enseñanza media. Vale la pena echar una mirada a sus estadísticas, para entender el panorama de la escolarización a partir del año 2000.

La educación infantil ha crecido, pero no con un crecimiento proporcional a la de estructura pública. Lo que ha prevalecido es la red privada y las escuelas comunitarias, que en su mayoría dependen del apoyo presupuestario del gobierno. En general esta etapa de la Educación Básica es muy precaria y la mayoría de los establecimientos no tiene registro ni supervisión sanitaria y pedagógica.

La enseñanza fundamental es la etapa más frecuentada, como ya se ha dicho repetidamente en este texto. Se componía hasta 2006 de ocho años (en 2007 pasó a 9 años), pero en promedio era concluida en diez. La deserción de la misma es muy alta, llegando al 54% en el estado de Bahía. Además de haber contado con el traspaso presupuestario hacia el FUNDEF, la ley para la infancia y la adolescencia,

el Estatuto del Niño y del Adolescente obliga a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, so pena de ser procesados. Desde la creación del FUNDEF es nítida la expansión de la frecuencia a esta etapa escolar, lo que ha ocurrido por medio de mecanismos como: creación de tres turnos diurnos, lo que quiere decir que se ha reducido el tiempo de permanencia de los alumnos en la escuela; adopción de ciclos escolares en vez de años escolares, lo que en algunas administraciones significó aumentar el número de alumnos por grupo y reducir el número de maestros, en vez de ampliar el tiempo de aprendizaje; programas de aceleración de aprendizaje, destinados a reducir lo que se llama “distorsión entre edad y año escolar”, para que los alumnos no se vean rezagados en la escuela, sin posibilidades de concluir la etapa fundamental y se sientan estimulados a seguir adelante. Sobre estos programas, los registros históricos muestran que han sido improvisados y descuidados en relación con la conclusión de los estudios y el nivel de aprendizaje.

Además de esos mecanismos, la escuela se convirtió, cada vez con más empeño, en un espacio para la implementación de programas sociales focales. Han sido programas de asistencia social complementarios, como los de merienda, transporte, becas (ingresos para que los pobres dejen de trabajar y vayan a la escuela), etc., que han contribuido para que más alumnos permanezcan estudiando, sin resolver los problemas sociales, ni aprovechar su permanencia para mejorar el nivel pedagógico. Cabe registrar que, de alguna manera, estos programas, al simular estar enfrentando los problemas de la pobreza, han capturado algunas de las demandas sociales, inhibiendo los movimientos reivindicativos, sin enfrentar efectivamente tales problemas. En relación con los efectos pedagógicos, estos programas han contribuido a la agudización del autoritarismo, en la medida en que los alumnos se ven retenidos en la escuela por los beneficios sociales y los maestros obligados a conciliar su trabajo con programas que siguen patrones rígidos, en gran proporción inadecuados para las condiciones particulares de las escuelas, impuestos y, por ello mismo, aplicados mecánicamente. La escuela se ha visto obligada a aplicar tales programas para poder recibir algunos recursos.

Según el censo de 2000, sólo el 15% de la población concluía la enseñanza media. Más de la mitad de los cursos (60%) fueron considerados precarios por ser nocturnos y/o llamados cursos de aceleración, impartidos en menor tiempo y con la menor cantidad de contenido posible, para que los alumnos los concluyan lo antes posible. En esta etapa hay una nítida división: los cursos “regulares”, orientados hacia la universidad, y los “profesionales”, destinados a los más pobres, que buscan hacer carreras cortas, técnicas, con mayor grado de empleabilidad temprana.

La Educación Superior vive desde la década de los 90 una progresiva reducción del gasto en la universidad pública. El mercado universitario ha aumentado enormemente: en 1998 captaba 23% de las matrículas, en 2002 esa cifra llegó a 70% y en el año 2005, el 90% de los establecimientos de enseñanza superior eran particulares. A su vez, la precariedad de la universidad pública viene registrando, entre otros datos, la reducción de sus profesionales (tanto académicos como técnicos), la necesidad de que los maestros se dediquen cada vez más a las tareas administrativas, gran desgaste e inadecuación de la estructura física y del mantenimiento de la mayoría de los planteles, inadecuación e insuficiencia de recursos didácticos en muchos de los cursos, falta de actualización y de títulos en las bibliotecas, que las torna incapaces de suplir las necesidades académicas de alumnos y maestros, etc. Frente a la falta de inversión pública se ha estimulado la creación en las universidades públicas de fundaciones de captación de recursos financieros, basados en la venta de servicios académicos, tornando cuestionable la autonomía universitaria, que se ha visto sometida a la lógica del mercado.

En particular, dos programas se vienen desarrollando para garantizar mayor acceso de la población pobre a la universidad: el programa de cuotas y el PROUNI, que es un contrato entre el Gobierno Federal y las universidades privadas, en el que se otorgan a los alumnos pobres, becas financiadas con incentivos fiscales. Estas dos modalidades han conseguido el incremento de alumnos de pocos recursos económicos en la universidad, pero, en verdad, en la universidad pública no se ha aumentado el cupo, sino ampliado la disputa. En el caso de las universidades particulares, estas han visto

el PROUNI como una fuente segura de ingreso, que ha contribuido con ese mercado, sin invertir el dinero público en la educación pública, conforme demanda el movimiento del magisterio.

En relación con los profesionales de la educación, a pesar de las presiones del Foro Nacional de Defensa de la Escuela Pública en el sentido de que se dieran las mejores condiciones posibles para la formación del magisterio, el diploma de nivel superior continuó siendo exigido a partir del quinto año (que en 2007 será el sexto año) de la enseñanza fundamental (secundaria). Para la educación infantil y los primeros cuatro años (en 2007 serán cinco años) de la enseñanza fundamental (preescolar y primaria) el curso de magisterio en nivel medio sigue siendo suficiente. El Foro reivindicaba una política de formación continua bajo la responsabilidad de estados y municipios, articulada con las universidades. No es lo que determina la ley, ni lo que está ocurriendo prácticamente en todo el país.

Las condiciones de trabajo de los profesionales de la educación es otro de los impedimentos para la consumación o plena consumación del derecho a la educación: contratos precarios, ampliación de los turnos sin aumentar el personal, más alumnos por grupo, falta de una base salarial nacional, política de formación y actualización profesional mecánica, sin condiciones para el estudio, relación ajena y utilitarista entre los profesionales y la escuela y, en muchas administraciones, existencia de programas de condecoración a profesores por rendimiento de eficiencia empresarial, meritocrática, sin observar las condiciones de trabajo y la calidad pedagógica.

La precariedad de las condiciones de trabajo también está asociada a problemas de gestión. En realidad, la idea de participación contenida en los documentos legales federales es vaga, asentada en la propuesta de consejos, que poco han funcionado. Su institución en las escuelas y en las administraciones municipales o del estado ha ocurrido de forma mecánica, sin la promoción de un movimiento colectivo y plural. La gestión académica ha girado en torno de programas y proyectos impuestos a las escuelas, reforzando el autoritarismo y distanciando maestros de su espacio de trabajo. En el caso de las políticas de descentralización, estas son entendidas por

el movimiento social como formas de desconcentrar la burocracia, pero no como espacio de toma de decisiones.

La forma en que se han implementado estrategias pedagógicas inscritas en la LDB, como los Parámetros Curriculares Nacionales y el Sistema Nacional de Evaluación, ha abierto poquísimos espacios para que los maestros construyan su espacio académico. La globalización ha prevalecido y, con ella, la estandarización que mutila las diferencias, impidiendo que, de hecho, se intervenga incisivamente y que el trabajo en el área escolar contribuya a garantizar el derecho a la educación en Brasil.

BIBLIOGRAFÍA

ALGEBAIL, Eveline (2004), *Escola Pública e Pobreza: expansão escolar e formação da escola dos pobres no Brasil*, tesis de Doctorado en Educación, Niterói, UFF.

BRASIL (1998), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Presidência de la República, en https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao

BRASIL (1997), Decreto Nº 2.207, del 15 de abril de 1997.

——— (1990), Ley 8069, Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990, en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm.

——— (1996), Lei 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República, 1996. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>

——— (2001). Lei 10.172, Plano Nacional de Educação. Presidência da República, 2001, en http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm

CORBUCCI, Paulo Roberto (2004), “Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma”, en *Revista Educação & Sociedade*, vol. 25, nº 88, Campinas, octubre.

CORDEIRO, Denise y Eduardo Antônio de Pontes COSTA (2006), “Jovens pobres e a educação profissional no contexto histórico brasileiro”, Niterói, Programa de Pós-Graduação em Educação, UFF, mimeo.

CUNHA, Luiz Antonio (2001), *Educação, Estado e Democracia no Brasil*, San Pablo, Cortez Ed.

DAVIES, Nicholas (1998), *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*, Niterói, Facultad de Educación, UFF.

————— (2004), “Conselhos do Fundef: ¿participação impotente?”, en Estela Scheinvar y Eveline Algebaile, *Conselhos Participativos e Escola*, RÍo de Janeiro, DP&A.

----- (2006), *FUNDEB: a nova redenção da educação?*, Niterói, Facultad de Educación, UFF.

FLETCHER, Philip R. y Sérgio Costa RIBEIRO (s/d), “O ensino de primeiro grau no Brasil de hoje”, en *Aberto*, Brasília, año 6, nº 33.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. (2003), “Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização”, en *Educ. Soc.* [online], diciembre, vol. 24, nº 85 [citado 30 Agosto 2004], pp.1095-1124. Disponible en <http://www.scielo.br/scielo>.

FRIGOTTO, Gaudêncio y Carlos Roberto ALEXANDRE (2006), “Ensino médio e educação profissional nos assentamentos da reforma agrária”, mimeo.

FRIGOTTO, Gaudêncio y Maria CIAVATTA (2003), “Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado”, en *Revista Educação e Sociedade*, vol. 24, nº 82, Campinas, San Pablo, abril.

IBGE (2001), *Censo Demográfico*, Río de Janeiro.

----- (2004), *Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar 2004*, en <http://www.ibge.gov.br/>

----- (2002), *Tendências Demográficas: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2000*, Río de Janeiro, IBGE.

INEP (2006), <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>, julio.

LEHER, Roberto (2004), “¿Por que tamanho apreço pela privatização da educação superior?”, mimeo.

MEC (2006), www.FNDEP.gov.br.

O GLOBO (2006), “Social, mas com apelos econômicos e sociais”, Río de Janeiro, 16 de julio de 2006.

PATTO, Maria Helena de Souza, *A produção do fracasso escolar*.

PEREGRINO, Monica (2006), “Desigualdade numa escola em mudança: trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres”, tesis de doctorado en educación, Niterói, UFF.

SCHEINVAR, Estela y Eveline ALGEBAILA (2004), *Conselhos Participativos e Escola*, Río de Janeiro, DP&A.

SCHEINVAR, Estela (2005), “Avances y límites de la legislación”, en JOVENES, *Revista de Estudios sobre Juventud*, México, Instituto Mexicano de la Juventud, año 9, nº 22, enero-junio.

SILVA, Tomás Tadeu da y Pablo GENTILI (1996), *Escola S.A.*, Brasília, CNTE.

SPOSITO, Marília y otros (2000), *Juventude e Escolarização. Estado do Conhecimento*, Brasília, INEP, Acción Educativa.

TOMMASI, Livia de (1996), “Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação”, en *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*, Rio de Janeiro, Cortez Ed.

VALLA, Victor Vincent (1996), *A escola pública do Primeiro Grau é um serviço público, por 8 séries em 8 anos*, Campinas, CEDES/PAPIRUS, nº 28.

VERHINE, Robert (2000), “O financiamento da educação básica na década de 1990: tendências longitudinais no Estado da Bahia”, en *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, vol. 6, nº 2, julio-diciembre.

COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso argentino
Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas

- 2 El derecho a la educación en Argentina
Florencia Finnegan y Ana Pagano

- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso brasileño
Florencia Stubrin (Coordinadora)

- 4 El derecho a la educación en Brasil
Estela Scheinvar

- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso colombiano
Nohema Hernández Guevara

- 6 El derecho a la educación en Colombia
Carlos Alberto Lerma Carreño

- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso chileno
Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury

- 8 El derecho a la educación en Chile
Jesús Redondo (Coordinador)

- 9 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso mexicano
Bertha Salinas Amescua y Silvia Elena Amador Pérez

- 10 La educación básica como derecho social fundamental: estudiantes,
recursos y escuelas indígenas 2000-2005.
El derecho a la educación en México.
Miguel Ángel Rodríguez

- 11 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso nicaragüense
Rafael Lucio Gil

- 12 El derecho a la educación en Nicaragua
Miguel de Castilla Urbina

- 13 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso peruano
Patricia Andrade y Miguel Martínez

- 14 El derecho a la educación en Perú
Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osores

- 15 El derecho a la educación: un balance de la situación en América Latina
Pablo Gentili

- 16 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas
en América Latina
Ingrid Sverdlick