



La versión resumida del Informe Brasil forma parte de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela. Esta publicación presenta los perfiles de los niños y de los adolescentes fuera de la escuela o en riesgo de exclusión, las principales barreras que dificultan la universalización del acceso y de la permanencia en la escuela y las políticas y los programas implementados para enfrentarlas, además de una síntesis de las conclusiones y recomendaciones.

La versión completa del informe está disponible para download en www.unicef.org.br y en www.campanhaeducacao.org.br



Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
Oficina del Representante en Brasil
SEPN 510 – Bloco A – 2º andar
Brasília (DF) – Brasil – 70750-521
www.unicef.org.br
brasilia@unicef.org

Oficina de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación
Rua Mourato Coelho, 393 – Conj. 04
São Paulo (SP) – Brasil – 05417-010
www.campanhaeducacao.org.br
campanha@campanhaeducacao.org.br

TODOS LOS NIÑOS EN LA ESCUELA EN 2015

Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela



BRASIL

Acceso, permanencia, aprendizaje y conclusión de la Educación Básica en la edad apropiada - Derecho de todos y de cada uno de los niños y de los adolescentes

RESUMEN EJECUTIVO

Agosto 2012



REALIZACIÓN

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Campaña Nacional por el Derecho a la Educación

Gary Stahl

Representante del UNICEF en Brasil

Antonella Scolamiero

Representante Adjunta del UNICEF en Brasil

Oficina del Representante del UNICEF en Brasil

SEPN 510, Bloco A, 2º andar
Brasília/DF – Brasil – 70750-521
www.unicef.org.br
brasilia@unicef.org

Oficina de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación

Rua Mourato Coelho, 393 – Conj. 04
São Paulo/SP – Brasil – 05417-010
www.campanhaeducacao.org.br
campanha@campanhaeducacao.org.br

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Cross Content Comunicação
www.crosscontent.com.br
contatos@crosscontent.com.br

Coordinación: Andréia Peres

Edición: Andréia Peres y Carmen Nascimento

Texto y reportaje: Iracy Paulina y Lilian Saback

Verificación: José Genulino Moura Ribeiro

Diagramación y arte final: José Dionísio Filho

Traducción: Master Language Traduções e Interpretação

Fotos: Campaña Por una infancia sin racismo/ João Ripper/ Imágenes Humanas

Tapa: Campaña Por una infancia sin racismo/João Ripper/Imágenes Humanas y Dreamstime (bandera)

Tratamiento de imágenes: Premedia Crop

* "Todos los niños en la escuela en 2015" es una referencia al Objetivo de Desarrollo del Milenio 2 (Educación Básica de Calidad para Todos). En Brasil, esta meta está relacionada a la Enseñanza Primaria.

Impreso en Brasil

Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela

El informe Brasil integra la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela, coordinada por el UNICEF y por el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS)

EQUIPO UNICEF

Coordinación general: Maria de Salette Silva y Júlia Ribeiro

Colaboración: Ana Cristina Matos, Boris Diechtiareff, Casimira Benge, Cristina Albuquerque, Helena Silva, Letícia Sobreira, Ludimila Palazzo, Maria Estela Caparelli, Mário Volpi, Pedro Ivo Alcantara y Zélia Teles

Consultoría estadística: Marcos Ramos y Alysson Salvador

EQUIPO CAMPAÑA NACIONAL POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Coordinación: Iracema Nascimento

Supervisión: Daniel Cara

Apoyo: Carolina Morales y Julio Almeida

Datos Internacionales de Catalogación en la Publicación (CIP) (Cámara Brasileña del Libro, SP, Brasil)

Acceso, permanencia, aprendizaje y conclusión de la Educación Básica en la edad apropiada – Derecho de todos y de cada uno de los niños y de los adolescentes. - Brasília: UNICEF, 2012..

"Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela". Bibliografía

1. Brasil - Política educacional 2. Niños y adolescentes - Brasil - Condiciones sociales 3. Niños y adolescentes - Derechos 4. Niños y adolescentes - Educación 5. Derecho a la educación 6. Educación - Brasil 7. Educación Básica 8. Inclusión escolar..

ISBN: 978-85-87685-32-2

12-08000

CDD-379.260981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Niños y adolescentes: inclusión escolar:
Políticas públicas: Educación 379.26098

Índice

Prefacio	4
 Introducción Reducir las desigualdades es el principal reto	6
 Capítulo 1 Niños y adolescentes fuera de la escuela o en riesgo de abandono en Brasil	10
 Capítulo 2 Barreras a la universalización del acceso y de la permanencia en la escuela	14
 Capítulo 3 Políticas y programas para superar las barreras	28
 Conclusiones y recomendaciones Caminos necesarios para garantizar el derecho de aprender	37

POR UNA INFANCIA SIN RACISMO

Todas las fotos que ilustran este informe, incluyendo la de la tapa, forman parte de la Campaña Por una infancia sin racismo, realizada por el UNICEF en asociación con la Seppir, entre otros (ver más en la página 29)

Esta es la versión resumida del Informe Brasil de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela. La versión completa está disponible para download en www.unicef.org.br y en www.campanhaeducacao.org.br

Prefacio

“Los Estados partes reconocen el derecho del niño a la educación y, con el objetivo de que ella pueda ejercer progresivamente y en igualdad de condiciones ese derecho, deberán especialmente adoptar medidas para incentivar la asistencia regular a las escuelas y la reducción del índice de evasión escolar.”

(Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 28, 1-e)

El texto anteriormente mencionado forma parte de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y es, actualmente, el instrumento de derechos humanos más aceptado en la historia universal. Fue ratificado por 193 países, entre ellos Brasil.

A pesar de todos los esfuerzos, todavía hay muchas barreras que necesitan ser superadas para lograr el objetivo expresado en el documento. En el mundo entero, 72 millones de niños en edad de cursar los años finales de la Enseñanza Fundamental¹ estaban fuera de la escuela, en 2009. Frente a esta situación, UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) dieron inicio, en 2010, a la iniciativa global *Out of School Children* (OOSC) – Por los Niños Fuera de la Escuela, que analiza la exclusión y los riesgos de abandono escolar en 25 países.

En Brasil, este proyecto está siendo desarrollado conjuntamente con la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, red de la sociedad civil que, desde 1999, actúa por el cumplimiento efectivo del derecho constitucional a la educación en Brasil.

Al formar parte de ese estudio global, la intención de la Oficina del UNICEF en Brasil fue profundizar el análisis de las desigualdades regionales, etnoraciales y socioeconómicas registradas en el informe *Situación de la Infancia y de la Adolescencia Brasileña 2009*. Creemos que, para seguir potencializando los avances del país en esta área, es necesario dirigir, ahora, nuestra atención a los niños y los adolescentes que están fuera de la escuela o en riesgo de exclusión, la mayoría oriunda de poblaciones vulnerables, como negra, indígena, *quilombola*, pobre, del campo, en riesgo de violencia y explotación y con discapacidad. También es necesario prestar atención a los niños y adolescentes cuyo derecho de aprender

¹ Education for All Global Monitoring Report 2010: *Reaching the marginalized*, UNESCO, Paris, 2010.

no está garantizado dentro de la escuela debido a diversos factores y vulnerabilidades, que aumentan los riesgos de abandono y evasión.

La exclusión escolar es un fenómeno complejo y su superación exige más que buena voluntad. Es necesario que el Estado cumpla su deber constitucional y que haya participación y compromiso de toda la sociedad y de cada uno de nosotros para garantizar el acceso, la permanencia, el aprendizaje y la conclusión de la Educación Básica en la edad apropiada. Por eso, el proyecto involucró a gestores de los tres niveles de gobierno del área de educación y de otras políticas sociales, así como a actores de la sociedad civil y de otras instituciones y agencias de la ONU.

En enero de 2011, fue instituido un Grupo Gestor del proyecto, integrado, inicialmente, por representantes del Ministerio de Educación (MEC), del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep), de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime) y del Consejo Nacional de los Secretarios de Educación (Consed).

Posteriormente, y con el objetivo de profundizar el carácter multidisciplinario e interinstitucional de la exclusión escolar, pasaron a integrar este grupo representantes de la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), de la UNESCO, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (Seppir).

Otros actores relacionados con el tema, tales como dirigentes municipales de educación de todas las regiones del país, representantes de organizaciones no gubernamentales, universidades, movimientos y foros, también fueron llamados a participar desde el inicio del proceso, por medio de talleres, para debatir la efectividad y las deficiencias de las políticas existentes. En total, el Grupo Gestor y los talleres movilizaron a 102 personas.

Durante el desarrollo del proyecto, percibimos que la falta de diálogo y trabajo conjunto entre las diversas áreas y los diversos niveles del Estado es uno de los principales obstáculos para la puesta en marcha de políticas públicas efectivas de enfrentamiento del complejo fenómeno de la exclusión escolar. Muchas iniciativas han sido emprendidas para cambiar esta situación, pero todavía están lejos de constituir las tan necesarias y deseadas intersectorialidad e integración de políticas.

Con este estudio, esperamos contribuir con los enormes esfuerzos de un país que logró un nivel de desarrollo económico, social y político que le ofrece todas las condiciones de crear soluciones efectivas para enfrentar la exclusión educativa, garantizando el acceso a la Educación Básica pública y de calidad para toda la población en edad escolar, sobre todo niños y adolescentes.

Introducción – Reducir las desigualdades es el principal reto

El régimen de colaboración entre estados, municipios y Federación en lo que se refiere a las políticas educacionales en Brasil está previsto en la Constitución de 1988, en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional y en el Plan Nacional de Educación (PNE). Aunque la legislación defina de forma clara las responsabilidades de cada uno, les corresponde a los municipios actuar en los años iniciales de la Enseñanza Fundamental y en la Educación Infantil, a los estados en los años finales de la Enseñanza Fundamental y Media y a la Federación ejercer una función redistributiva y de suplementación, prestando asistencia técnica y financiera. En la práctica, es difícil definir cómo esas diferentes instancias deben cooperar entre sí para garantizar el acceso de todos los niños y niñas y adolescentes a una educación de calidad.

La articulación de estas tres esferas de gobierno hace que el sistema de gestión de la educación brasileña sea muy complejo, lo que se acentúa en razón de las dimensiones continentales de Brasil. Brasil presenta desigualdades regionales claramente definidas, en términos geográficos, sociales y económicos, que influyen de forma significativa en sus redes de enseñanza y en los retos que necesitan ser vencidos.



Fotos: João Ripper/Imágenes Humanas

Chicos de la comunidad Picada, perteneciente al Quilombo Gurutuba

A partir de la década de 1990 Brasil aumentó sus esfuerzos para mejorar el acceso de los niños a la educación. Para intentar reducir las desigualdades, fue adoptada una política educacional con énfasis en la descentralización de recursos, por medio del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef). Al establecer una relación entre el valor de la transferencia de recursos a la cantidad de alumnos, el Fundef, sustituido en 2007 por el Fondo de Mantenimiento de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), mantuvo el foco en la Enseñanza Fundamental, el eje central de las políticas educacionales en aquel momento.

El PNE 2001-2010 (Ley nº 10.172/2001) reafirmó ese mecanismo, estableciendo que estados y municipios elaborasen sus propios planes de educación. Esos planes deberían complementar y colocar en práctica el PNE, tomando en cuenta las peculiaridades locales y regionales. Sin embargo, de acuerdo con estudio del Observatorio de la Educación, de la ONG Acción Educativa, divulgado en 2010, 15 de los 26 estados brasileños no tienen planes que establezcan directrices y metas para las políticas públicas del sector. El Distrito Federal tampoco tiene un plan distrital. Del mismo modo, el 44% de los municipios brasileños no elaboraron sus planes de educación, de acuerdo con la Investigación de Informaciones Básicas Municipales (IBGE, 2010). Expirado el plazo de vigencia del PNE 2001-2010, la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación estima² que apenas la tercera de sus metas fue cumplida y señala que Brasil todavía está lejos de elaborar y cumplir políticas de Estado en el campo de la educación³ más allá de acciones y programas que dependan de la buena voluntad de los gestores.

Además del cambio en materia de financiación y organización de los sistemas educativos, las políticas educacionales invirtieron en la formación de los profesores y en programas de incentivo a la permanencia del niño en la escuela. Como resultado, actualmente Brasil está muy cerca de llegar a la universalización de la Enseñanza Fundamental. Según la Encuesta Nacional por muestra de Domicilios (Pnad), del IBGE, de 2009, el 98% de los niños entre 7 y 14 años de edad está en la escuela, lo que corresponde a alrededor de 26,9 millones de estudiantes. Cuando son incluidos los niños de 6 años de edad, la tasa cae al 97,6%, pero la tendencia es que esta cifra continúe creciendo, debido a la obligatoriedad de la Enseñanza Fundamental de nueve años⁴.

² *Posicionamiento Público sobre el PNE*, divulgado el 8 de diciembre del 2010. Disponible en <http://campanhaeducacao.org.br/?idn=260>

³ A mediados de 2012, estaba en tramitación en el Congreso Nacional el proyecto de ley que instituirá el nuevo Plan Nacional de Educación. Como parte del proceso democrático, el Plan está siendo discutido por diversos sectores de la sociedad y la propuesta ya recibió una serie de enmiendas. Una de las principales es la que determina que el equivalente al 10% del PIB sea aplicado en el área, en base a cálculos del estudio "Costo Alumno-Calidad inicial: rumbo a la educación pública de calidad en Brasil", en comparación con los 7% prometidos por el Gobierno Federal antes de 2020.

⁴ En 2006, fue sancionada la Ley nº 11.274, que reglamentó la Enseñanza Fundamental de nueve años. El plazo para su implementación en los términos exigidos por la legislación se agotó en 2010.

El 2% que sigue fuera de la escuela puede parecer poco, pero representa alrededor de 535 mil niños de 7 a 14 años, según datos de la Pnad 2009. Los más afectados son los oriundos de poblaciones vulnerables, como los negros, indígenas, *quilombolas*, pobres, en situación de riesgo de violencia y explotación, y discapacidad. Esto demuestra que las desigualdades que persisten en la sociedad brasileña se reflejan en el sistema de enseñanza del país.

A pesar de que Brasil esté muy cerca de llegar a la universalización en la Enseñanza Fundamental, las tasas de asistencia neta demuestran que Brasil todavía está lejos de la universalización en lo que se refiere a los niños de menos de 5 años y a los adolescentes de 15 a 17 años - o sea, en la Educación Infantil y en la Enseñanza Media, respectivamente. Ellos representan, actualmente, el mayor contingente fuera de la escuela.

Metodología

En el mundo entero, 72 millones de niños con edad para cursar los años finales de la Enseñanza Fundamental están fuera de la escuela - 54% de ellas son chicas⁵. Frente a este panorama, UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) dieron inicio, en 2010, a la iniciativa global *Out of School Children* (OOSC) - Por los Niños Fuera de la Escuela, que analiza la exclusión y los riesgos de abandono escolar en 25 países:

- **Dimensión 1:** Niños en edad preescolar fuera de la escuela
- **Dimensión 2:** Niños en edad de estar en la educación primaria fuera de la escuela, lo que para el caso de Brasil es de 6 a 10 años
- **Dimensión 3:** Niños en edad de estar en la educación secundaria básica fuera de la escuela, lo que para el caso de Brasil es de 11 a 14 años
- **Dimensión 4:** Niños de los años iniciales de la Enseñanza Fundamental pero en riesgo de abandono
- **Dimensión 5:** Niños de los años finales de la Enseñanza Fundamental pero en riesgo de abandono

El análisis de las cinco dimensiones es fundamental para comprender mejor las múltiples formas de exclusión y los obstáculos que se oponen a la inclusión, identificar y hacer el seguimiento de forma más eficaz de los grupos y las regio-

⁵ *Education for All Global Monitoring Report 2010: Reaching the marginalized*, UNESCO, Paris, 2010.

nes más vulnerables y ampliar la articulación entre las políticas educativas y los sistemas de protección social.

Además, incluye a los niños que actualmente asisten a la escuela, pero están en riesgo de abandono. De esta forma, identifica grupos potenciales en situación de riesgo que pueden convertirse en niños fuera de la escuela en el futuro.

En Brasil, mediante la ampliación de la obligatoriedad de matrícula para incluir al grupo de edades de 4 a 17 años, tal como prevé la Enmienda Constitucional n° 59, de noviembre de 2009, fueron considerados a efectos de análisis también los grupos de edades de 4 a 5 años y de 15 a 17 años.

Partiendo del entendimiento de que la superación de la exclusión escolar exige el compromiso de múltiples actores, el proyecto también busca involucrar a gestores de los tres niveles de gobierno del área de educación y de otras políticas sociales, así como a actores de la sociedad civil y de otras instituciones. Fue instituido el Grupo Gestor del proyecto, coordinado por UNICEF y Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, e integrado por representantes del Ministerio de Educación (MEC), de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (Undime), del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep), del Consejo Nacional de Secretarios de Educación (Consed), de la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), de la UNESCO, de la OIT, de la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (Seppir).

Otros actores están siendo llamados a participar desde el comienzo del proceso, por medio de encuentros para debatir la efectividad y las deficiencias de las políticas existentes. El primero de ellos fue realizado en mayo de 2011, en Brasilia, y reunió a 40 dirigentes municipales de Educación (o a sus representantes), que discutieron avances y dificultades de los programas y políticas nacionales de enfrentamiento de la exclusión escolar y experiencias de iniciativa municipal. En agosto de 2011, fue realizado un nuevo taller de consulta ampliada que escuchó a 39 representantes de 32 organizaciones de la sociedad civil, provenientes de 18 unidades de la Federación, en ocasión de la realización del 7° Encuentro Nacional de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, en Brasilia.

Capítulo 1 – Niños y adolescentes fuera de la escuela o en riesgo de abandono en Brasil

Todavía es necesario avanzar mucho para garantizar el acceso de todos los niños y niñas y de todos los adolescentes a la Educación Básica en Brasil. En todas las dimensiones del estudio global, los indicadores muestran que los grupos más vulnerables son los que fueron históricamente excluidos de la sociedad brasileña: las poblaciones negras e indígenas, las personas con discapacidad, las que viven en las zonas rurales y las de familias de baja renta.

Dimensión 1: Niños en edad preescolar fuera de la escuela

En el grupo de edades de 4 a 6 años⁶, que incluye a niños que deberían estar en el Preescolar y en el primer año de la Enseñanza Fundamental, alrededor del 18,7% de los niños están fuera de la escuela, lo que equivale a 1.615.886 niños.

Reflejando la desigualdad verificada en diversos sectores de la sociedad brasileña, con relación a raza, el 19,8% de los niños negros de 4 a 6 años (921.677) no asistió a la escuela, frente al 17,3% de los niños blancos (682.778). Pero las mayores desigualdades son encontradas cuando se compara la localización: mien-

⁶ La Ley n° 11.274, de 2006, que modificó la LDB con relación a la Enseñanza Fundamental de nueve años, incluye la obligatoriedad del ingreso a los 6 años a la Enseñanza Fundamental. Los municipios tuvieron plazo hasta 2010 para adecuarse a esta ley.



Niños indígenas Xakriabá, de la aldea Morro Vermelho

tras que el 16,9% de los niños de 4 a 6 años de las áreas urbanas está fuera de la escuela, en las zonas rurales ese índice llega al 26,8%.

Cuando se toma en cuenta la renta, la desigualdad aumenta todavía más. Mientras que el 32,6% de los niños de familias con renta familiar *per capita* de hasta $\frac{1}{4}$ de sueldo mínimo está fuera de la escuela, el 6,9% de las oriundas de familias con renta familiar *per capita* superior a dos sueldos mínimos está en la misma situación.

Dimensión 2: Niños en edad de estar en la educación primaria fuera de la escuela, lo que para el caso de Brasil es de 6 a 10 años

De acuerdo con datos de la Pnad 2009, 375.177 niños en la franja de 6 a 10 años están fuera de la escuela en todo Brasil - lo que corresponde al 2,3% del total de ese grupo de edades. De esos niños, 3.453 trabajan (0,9%); la gran mayoría de los niños que ejercen alguna actividad es negra (93%) y vive en las regiones Nordeste (alrededor del 30%) y Norte (28%).

En lo que se refiere a la renta, el 3,6% de los niños de 6 a 10 años de familias con renta familiar *per capita* de hasta $\frac{1}{4}$ de sueldo mínimo están fuera de la escuela (138.249), mientras que el 0,6% de los niños oriundos de familias con renta familiar *per capita* superior a dos sueldos mínimos se encuentra en la misma situación (7.409).

Con relación a raza, no hay grandes diferencias en este grupo de edades. Mientras que el 2,4% de los niños negros de 6 a 10 años (219.335) no asiste a la escuela, el 2,0% de los blancos (144.345) se encuentra en la misma situación.

Dimensión 3: Niños en edad de estar en la educación secundaria básica fuera de la escuela, lo que para el caso de Brasil es de 11 a 14 años

En la franja de 11 a 14 años, 355.600 niños están fuera de la escuela - lo que equivale al 2,5% del total de esta franja, según el Pnad 2009. El número de niños de 11 a 14 años que solamente trabajan es alrededor de 20 veces mayor que en la franja de 6 a 10 años: 68.289.

Con relación a raza, el 2% de los niños blancos de 11 a 14 años (117.600) no asiste a la escuela, frente al 2,9% de los niños negros (233.022). En términos de renta, el 3,5% de los niños de familias con renta familiar *per capita* de hasta $\frac{1}{4}$ de sueldo mínimo está fuera de la escuela (96.808), frente al 0,8% de las de familias con renta familiar *per capita* superior a dos sueldos mínimos (8.472).

Dimensión 4: Niños de los años iniciales de la Enseñanza Fundamental pero en riesgo de abandono

Uno de los principales factores de riesgo para la permanencia de los niños en la escuela es el fracaso escolar, representado por la repetición. También podemos considerar en riesgo de abandono a los alumnos con edad superior a la recomendada para

el año escolar que cursan. Están en esta situación 3.764.437 alumnos de las series iniciales de la Enseñanza Fundamental.

La tasa de distorsión edad-año cursado puede dar una noción más exacta de cuántos niños ingresan tardíamente en la Enseñanza Fundamental. Según la tasa calculada en base a los datos del Censo Escolar 2009, el 6,2% de los alumnos inscriptos en el 1^{er} año de la Enseñanza Fundamental de nueve años tiene dos años o más por encima de la edad recomendada para esa fase⁷ (156.776 niños). En la Enseñanza Fundamental de ocho años, el 15,4% de los inscriptos en el 1^{er} año/2^o año tiene edad por encima de la recomendada (551.652 niños). Los índices aumentan aún más cuando se compara la localización: en las zonas rurales, las tasas son del 11,6% y el 28%, en el 1^{er} año y en el 1^{er} año/2^o año, respectivamente, frente al 5% y el 12% en las áreas urbanas.

Las mayores desigualdades son registradas cuando se toma en cuenta la raza y la renta familiar de los niños en riesgo de abandono. Mientras el 8,99% de los niños blancos (1.084.260) tiene edad superior a la recomendada en los años iniciales de la Enseñanza Fundamental, entre los niños negros esa tasa es del 16,46% (2.667.832).

Los niños de familias con renta familiar per capita de hasta ¼ del sueldo mínimo con edad superior a la recomendada llegan al 19,5% (1.324.959) en las series iniciales de la Enseñanza Fundamental, cifra mucho mayor que la de los niños de familias con renta familiar per capita superior a dos sueldos mínimos en la misma situación - el 3,2% (62.776).

Como el trabajo infantil es una causa significativa de abandono escolar, también pueden ser considerados en riesgo los niños que ejercen alguna actividad paralelamente con los estudios. A pesar de que la legislación brasileña prohíbe el trabajo con menos de 16 años, en la franja de los 6 a los 10 años de edad hay 214.574 niños en esta condición (1,3%). Entre los niños blancos, la tasa es del 1% (67.798); entre los niños negros, del 1,6% (145.328).

Con relación al ingreso tardío a la Enseñanza Fundamental, no hay datos específicos en el Pnad 2009 o en el Censo Escolar, realizado anualmente por el Inep. La información disponible se refiere a la cantidad de niños con edad superior a la esperada para el año que están cursando. En los años iniciales de la Enseñanza Fundamental, 3.764.437 niños se encuentran en esta situación - lo que puede indicar ingreso tardío, pero también repetición.

Dimensión 5: Niños de los años finales de la Enseñanza Fundamental pero en riesgo de abandono

Los alumnos con edad superior a la recomendada para el año escolar que asisten a los años finales de la Enseñanza Fundamental suman 5.118.436, segundo la Pnad 2009. Las mayores desigualdades son registradas cuando se toma en cuenta la raza y la renta familiar de los niños en riesgo de abandono. Mientras el 30,67% de los niños blancos (1.596.750) tiene edad superior a la

⁷ El Inep considera este criterio para el cálculo de la tasa distorsión edad-año escolar.

recomendada en los años finales de la Enseñanza Fundamental, entre los niños negros esa tasa es del 50,43% (3.513.117).

Los niños de familias con renta familiar per capita de hasta ¼ del sueldo mínimo con edad superior a la recomendada llegan al 62,02% (1.241.902), y al 11,52% en las familias con renta familiar per capita superior a dos sueldos mínimos (121.334).

Así como en la franja de 6 a 10 años de edad, entre los niños de 11 a 14 años el trabajo infantil es una causa importante del abandono escolar, y también pueden ser considerados en riesgo los niños que ejercen alguna actividad paralelamente con los estudios. En este grupo de edades, 1.090.117 niños se encuentran en esta condición (7,8%). Entre los niños blancos, la tasa es del 34,60% (377.167); entre los niños negros, del 64,78% (706.160).

Es importante observar que, al contrario de las dimensiones 1, 2 y 3, las dimensiones 4 y 5 del estudio global se refieren al nivel de enseñanza que los niños y los adolescentes están cursando, independientemente de la edad. Por lo tanto, muchos niños y adolescentes de 11 a 14 años pueden pertenecer a la dimensión 4, que se refiere a niños de los años iniciales de la Enseñanza Fundamental en riesgo de abandono.

En relación a la renta, el 11,9% (333.085) de los niños de 11 a 14 años de las familias con renta familiar per capita de hasta ¼ del sueldo mínimo trabaja y estudia, tasa que cae al 3,1% (34.217) en las familias con renta familiar per capita superior a dos sueldos mínimos.

Adolescentes de 15 a 17 años fuera de la escuela

De los adolescentes con edades entre 15 y 17 años, 1.539.811 están fuera de la escuela (14,8%). Como en los demás grupos, los negros están en situación menos favorable: el 16,1% está fuera de la escuela (937.681), frente al 13,1% de los blancos (592.966).

La renta es un factor de exclusión también en esta franja de edades. Mientras el 20,4% de los adolescentes de familias con ingresos familiar per capita de hasta ¼ del sueldo mínimo no asiste a la escuela (335.854), el 5,5% de los niños cuyas familias tienen renta familiar per capita superior a dos sueldos mínimos enfrenta la misma realidad (51.934). Una parte significativa de los adolescentes de 15 a 17 años que no estudian está involucrada con el trabajo: 673.820 están en esa situación (6,5%).

En la Enseñanza Media, el número de alumnos con dos años o más por encima de la edad recomendada para el año que están cursando es de 2.843.056, lo que corresponde al 24,2% del total de inscriptos en esta etapa de la enseñanza.

Como en las demás dimensiones, los adolescentes negros y pobres son los que están expuestos a los mayores riesgos de dejar la escuela, aunque las diferencias en el grupo de edades de 15 a 17 años sean menores. Mientras el 21,9% (1.277.003) de los adolescentes negros estudia y trabaja, la tasa entre los blancos es del 20,1 % (909.970). Entre los adolescentes de familias con renta de hasta ¼ del sueldo mínimo, la tasa es del 19% (312.987); entre los niños oriundos de familias con renta familiar per capita superior a dos sueldos mínimos, es del 16,6% (157.694).

Capítulo 2 – Barreras para la universalización del acceso y de la permanencia en la escuela

Violencia, falta de transporte, dificultad de acceso a la escuela, trabajo infantil y una serie de otras barreras sociales, económicas y culturales impiden que todos los niños y niñas y todos los adolescentes estén en la escuela y, una vez en ella, les sea garantizado el derecho de permanecer estudiando, de progresar en los estudios y de concluir toda la Educación Básica en la edad apropiada.

Barreras socioculturales

En lo que se refiere a las barreras socioculturales, uno de los principales obstáculos enfrentados por los estudiantes brasileños es la discriminación racial. Todos los indicadores de acceso a la escuela y con clusión en los estudios demuestran que los niños y los adolescentes negros están en desventaja en relación a los mismos grupos de edades de la población blanca.

La discriminación afecta la escolaridad



Del total de excluidos de la escuela, la mayoría es de niños negros y pardos: en la franja de 4 a 6 años, el 19,9% está fuera de la escuela, de acuerdo con el *Comunicado n° 66*



Estudiantes del Quilombo de la Lapinha

Pnad 2009 - Primeros análisis: Situación de la educación brasileña - avances y problemas, del Ipea. La discriminación no se manifiesta apenas en la dificultad de acceso sino también en la continuidad de la vida escolar. El promedio de años de estudio de la población negra es de 6,7 años, frente a 8,4 de la blanca. Esta diferencia indica que las tasas de repetición y abandono escolar entre los niños y adolescentes negros son mayores que entre los blancos. Es una evidencia de que la discriminación racial que opera en la sociedad y también dentro de la escuela interfiere de forma significativa en el rendimiento de los alumnos de la Enseñanza Fundamental. Sin embargo, el Censo Escolar, del Inep, no hace el recorte por raza/etnia de esos indicadores.

Según datos de la Relatoria Nacional del Derecho Humano a la Educación, mientras el 70% de los niños blancos consigue concluir la enseñanza Fundamental, apenas el 30% de los niños negros llega al final de esta etapa (Inep, 2007).

A pesar de ser expresivas, las cifras no son capaces de dimensionar la sutileza de la discriminación ni de mensurar el impacto negativo que ella ejerce sobre el desempeño escolar. La investigación *Prejuicio y Discriminación en el Ambiente Escolar*, realizada en 2009 por la Fundación Instituto de Investigaciones Económicas (Fipe) y por el Inep en 501 escuelas de todos los estados brasileños, revela datos significativos en este sentido. De acuerdo con este estudio, el 99,3% de los encuestados - entre alumnos, profesores y otros integrantes de la comunidad escolar - afirmó tener algún tipo de prejuicio, y el 94,2% dijo que tenía algún prejuicio de tipo etnoracial.

Prácticas discriminatorias, tales como humillaciones y agresiones, tienen como principales víctimas a los alumnos, especialmente los negros, pobres y homosexuales, con medias del 19%, el 18% y el 17%, respectivamente. La investigación demuestra que en escuelas donde el nivel de prejuicio etnoracial es elevado también es fuerte el prejuicio de naturaleza socioeconómica, y que esta situación afecta el desempeño escolar. Las unidades de enseñanza donde hay más actitudes prejuiciosas entre los alumnos presentaron resultados más bajos en las evaluaciones de Matemática y Portugués de la Prueba Brasil 2007. En las unidades donde hay mayor registro de situaciones de *bullying*, las evaluaciones en la Prueba Brasil también tienden a ser peores.

Evasión y abandono están relacionados con el embarazo en la adolescencia



No hay estudios específicos recientes sobre la relación entre embarazo en la adolescencia y abandono escolar. Sin embargo, el estudio *Situación Educativa de los Jóvenes Brasileños en el grupo de edades de 15 a 17 años*, elaborado por el investigador del Inep Carlos Eduardo Moreno Sampaio, realizado en base al análisis de la Pnad 2005, presenta algunos datos que evidencian esta relación. De acuerdo con el estudio, entre las chicas de este grupo de edades que estudian, 1,6% de ellas son madres.

Esta cifra llega al 28,8% entre las adolescentes que están fuera de la escuela. Esto demuestra que la evasión y el abandono pueden estar relacionados con el embarazo en la adolescencia, en especial entre las adolescentes de familias de baja renta.

De acuerdo con el informe *Situación de la Adolescencia Brasileña 2011* (UNICEF), entre las chicas con edad entre 10 y 17 años sin hijos, el 6,1% no estudiaba en el año 2008. En el mismo grupo de edades, entre las adolescentes que tenían hijos, esta proporción, de acuerdo con el informe, llegaba al 75,7%. Entre esas mismas chicas, el 57,8% de ellas no estudiaba ni trabajaba⁸.

La violencia aleja a niños y adolescentes de la escuela



La violencia es otro factor que contribuye a alejar a niños y adolescentes de la escuela y se manifiesta de diferentes maneras. De acuerdo con el estudio *Bullying Escolar en Brasil*⁹, realizado en el ámbito de la campaña Aprender Sin Miedo, en 2009, por la Plan International, organización no gubernamental orientada a la defensa de los derechos de la infancia y al combate a la violencia y a los abusos contra niños en todo el mundo, el 70% de los más de 5 mil estudiantes oídos en las cinco regiones del país señala la existencia de violencia en su escuela.

La violencia derivada del conflicto entre facciones de traficantes de drogas también tiene un impacto negativo sobre el desempeño escolar de los alumnos de los años iniciales de la Enseñanza Fundamental. De acuerdo con la investigación *Violencia y Desempeño Escolar. Evidencias de los Conflictos entre Traficantes de Drogas en Rio de Janeiro*¹⁰, escuelas cercanas a las áreas que sufrieron mayor aumento de conflictos a lo largo del período 2004 a 2009 tuvieron un descenso del desempeño escolar medido por la nota media en la Prueba Brasil de los alumnos del 5º año de la Enseñanza Fundamental. Las estimaciones señalan que los alumnos de una escuela expuesta a episodios de violencia obtienen en la Prueba Brasil de Matemática alrededor del 2,4 puntos menos que los alumnos que no fueron expuestos a la violencia, lo que equivale al 5% del desvío-estándar de las notas (estadística que indica el grado de variación entre elementos de un grupo). Los acontecimientos de violencia también están asociados a una mayor tasa de reprobación y abandono de los alumnos del 5º año, principalmente entre negros y pardos.

⁸ FONTOURA, Natália PINHEIRO, Luana. Síndrome de Juno: gravidez, juventude e políticas públicas, in *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*, CASTRO, AQUINO et ANDRADE, Ipea, Brasília, 2009

⁹ *Bullying*, actitudes agresivas de todas las formas, practicadas intencional y repetidamente, que ocurren sin motivación evidente, adoptadas por uno o más estudiantes contra otro(s), causando dolor y angustia, y ejecutadas dentro de una relación desigual de poder. Fuente: Informe de Investigación "Bullying escolar no Brasil" – Marzo de 2010 – Plan International.

¹⁰ Joana Monteiro es investigadora visitante de la Harvard Kennedy School y Rudi Rocha es profesor de economía del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IE-UFRJ).

Datos del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (Sinase) en informe publicado en 2006¹¹ también demuestran que, de los adolescentes que cumplen sentencia de medida socioeducativa de internación e internación provisoria, más de la mitad no iba a la escuela y el 90% no había concluido la Enseñanza Fundamental. Entre quienes cumplían sentencia de medida socioeducativa de régimen de semilibertad, el 58,7% estaba fuera de la escuela formal antes de cometer el acto de infracción.

Un estudio reciente realizado por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), que analizó las unidades de internación de adolescentes en conflicto con la ley entre julio de 2010 y octubre de 2011, en el ámbito del programa Justicia al Joven, señaló la existencia de un escenario que causa preocupación en lo que se refiere a la educación de los adolescentes en conflicto con la ley. "De manera general, alrededor del 20% de las unidades no ofrece nada y, en términos de estado, alrededor del 30% tiene una propuesta efectiva con relación a la escolarización de esos adolescentes", advierte el juez Reinaldo Cintra, uno de los responsables del informe.

Barreras económicas

Aunque las desigualdades de renta hayan disminuido en los últimos años, principalmente debido al crecimiento económico de Brasil y a los programas de transferencia de ingresos puestos en marcha por el Gobierno Federal, la pobreza extremada todavía es de 4 millones de domicilios brasileños, de acuerdo con el Censo 2010, y dificulta el acceso de niños y adolescentes a la escuela. Incluso los niños y adolescentes que consiguen ingresar enfrentan grandes dificultades para avanzar en sus estudios. De acuerdo con la Pnad 2009, las personas de los sectores más ricos de la población tienen casi el doble o más de años de estudio que las de los sectores más pobres.

La pobreza extremada dificulta el acceso a la escuela y el progreso en los estudios



Los chicos y las chicas que se encuentran actualmente fuera de la escuela o en riesgo de exclusión son oriundos de familias en situación de vulnerabilidad económica y social.

En razón de las dificultades económicas, muchos niños salen de la escuela para trabajar y ayudar en la renta familiar o incluso para encargarse de los servicios domésticos, liberando a sus madres para el trabajo remunerado. De acuerdo con la Pnad 2009,

¹¹ Sistema Nacional de Atención Socioeducativa – Sinase/Secretaría Especial de los Derechos Humanos – Brasília/DF: Conanda, 2006. En 2012, será presentada una nueva investigación sobre atención, escolarización y profesionalización de adolescentes en medidas socioeducativas. La investigación comenzó a ser realizada en septiembre de 2011, en todos los estados. Los datos serán analizados por región y el estudio completo debe ser presentado hacia fines de este año.

alrededor de 4,3 millones de niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad trabajan en el país - un contingente casi equivalente a la población de Costa Rica en promedio, 26,3 horas semanales. El abandono escolar queda claro cuando se analiza la tasa de escolarización de los diferentes grupos de edades. Mientras entre los niños de 5 a 13 años el 3,5% está fuera de la escuela, entre los adolescentes de 14 o 15 años esta tasa es del 12,1%, y entre los de 16 o 17 años, es del 26,4%.

Además de sacar a los niños de la escuela, el trabajo afecta su rendimiento escolar, que es inferior al de los niños que solamente estudian. Una comparación de la puntuación obtenida en el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (Saeb) demuestra que tanto en Portugués como en Matemáticas, en la Enseñanza Fundamental y en la Enseñanza Media, el desempeño de los alumnos que trabajan es menor que el de los no lo hacen. Por eso, también son mayores entre los niños trabajadores las tasas de repetición y de abandono.

Barreras vinculadas a la oferta

Todavía son innumerables las barreras relacionadas a la oferta educacional: desde la falta de transporte hasta la infraestructura inadecuada para atender a la demanda, o incluso la falta de valorización de los profesionales de educación o la dificultad de accesibilidad para alumnos con discapacidad.

Actuando en conjunto o de forma aislada, esas barreras acaban, muchas veces, alejando a los niños y los adolescentes de la sala de aula.

Falta de valorización del profesor



Según datos del Inep y de la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), divulgados en la Semana de Acción Mundial, en 2006, organizada, en Brasil, por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, una profesora de Educación Infantil gana hasta 20 veces menos que un juez¹². La remuneración de un profesor de Enseñanza Media es de prácticamente la cuarta parte de la remuneración de un comisario de policía en Brasil. Actualmente, el promedio salarial de esos profesionales con Enseñanza Superior es, de acuerdo con la CNTE, un 50% menor que el promedio salarial de profesionales de otras categorías con el mismo nivel de formación.

Además de bajos, los sueldos están sujetos a las variaciones en la situación económica de las regiones, de los estados y de los municipios, lo que afecta negativamente la calidad de la enseñanza principalmente en las áreas más pobres.

¹² Esos son los datos comparativos disponibles.

De acuerdo con la investigación *Motivos de la Evasión Escolar*¹³, coordinada por el economista Marcelo Neri, de la Fundación Getulio Vargas (FGV-RJ, 2009), el 40,3% de los adolescentes de 15 a 17 años que se evade deja de estudiar porque cree que la escuela no es interesante. La necesidad de trabajo y generación de ingresos es señalada como el segundo motivo, con el 27,1% de las respuestas.

Problemas de acceso y de infraestructura



Uno de los mayores retos para la universalización de toda la Educación Básica es la gran dificultad de acceso de profesores y alumnos a las escuelas de áreas rurales, principalmente en las regiones Norte y Nordeste.

En diversos lugares, no hay escuelas suficientes para responder a la demanda en locales cercanos a las residencias. Cuando ellas existen, muchos niños no tienen acceso debido a deficiencias en la red de transporte escolar, o demoran horas para llegar, lo que desanima a los estudiantes. Sin embargo, no hay datos específicos sobre cuántos niños están fuera de la escuela por falta de transporte escolar, apenas sobre los alumnos que asisten a la escuela y no tienen acceso a ese servicio. De acuerdo con datos del Censo Escolar 2009, de los 6.680.375 alumnos inscriptos en escuelas rurales en Brasil, 4.355.656 (alrededor del 65%) no son atendidos por sistemas de transporte escolar público.

Además, muchos currículos están desvinculados de la realidad, de las necesidades, de los valores y de los intereses de los estudiantes residentes en el campo, lo que impide que el aprendizaje, de hecho, se transforme en un instrumento para el desarrollo del medio rural.

La oferta de Educación Indígena todavía es insuficiente



En lo que atañe a la Educación Indígena, los índices educacionales han mejorado en los últimos años, pero todavía hay barreras que deben ser superadas. Una de ellas es la ampliación de la oferta de Enseñanza Media. Las inscripciones en esta etapa de enseñanza no llegan al 6% del total de la Educación Indígena en el país;

¹³ El estudio fue realizado en base a los suplementos de educación de Pnads de 2004 y de 2006 y de la Investigación Mensual del Empleo, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), utilizando las respuestas directas de padres y alumnos sobre los motivos de la evasión escolar. Una investigación auspiciada por la Fundación Educar DPaschoal, movimiento Todos por la Educación, Instituto Unibanco y Fundación Getulio Vargas.

en relación apenas a la Educación Básica, representan el 15,7%, de acuerdo con el informe *Una mirada sobre la Educación Indígena – Con Base en el Censo Escolar de 2008, publicado por el Inep, en 2009.*

A pesar de que no hay datos sobre la demanda de Enseñanza Media en las escuelas indígenas, la cantidad de inscripciones en los años finales de la Enseñanza Fundamental y en la Enseñanza Media (55.435 y 27.615, respectivamente, de acuerdo con el Censo Escolar 2010) es un indicativo importante de la dimensión del problema.

Otra barrera es la calificación de los profesores. De acuerdo con el informe del Inep, la cantidad de docentes en las escuelas indígenas con escolaridad insuficiente es grande: el 41,3% (26) de los que actúan en guarderías, el 42,5% (427) de los que enseñan en la Enseñanza Preescolar y 40,6% (1.756) de los que enseñan en los primeros años de la Enseñanza Fundamental no tienen diploma de Enseñanza Media en la modalidad Normal o Magisterio, formación mínima para esas etapas de enseñanza. Es aún menor el número de profesores con Licenciatura: apenas el 21,2% (1.141) de los docentes de los años finales de la Enseñanza Fundamental y el 51% (576) de los que actúan en la Enseñanza Media tiene el título, necesario para el ejercicio del magisterio en esos niveles de enseñanza.

También es necesario avanzar mucho en lo que se refiere al uso de materiales didácticos específicos y a la infraestructura. De acuerdo con el informe, apenas el 38,4% de las escuelas indígenas brasileñas (1.035) utilizan materiales específicos en clase. Y, a pesar de que el 71,1% de esas escuelas funciona en edificios escolares, es reducida la existencia de bibliotecas y salas de lectura.

UNA EXPERIENCIA MODELO EN LAS COMUNIDADES POPULARES DE RIO DE JANEIRO

Relacionado por el Innovation Exchange – base de datos del NYC Global Partners (www.nyc.gov/html/unccp), website del Ayuntamiento de Nueva York que divulga políticas públicas innovadoras, como una de las mejores prácticas en educación del mundo, el programa Escuelas del Mañana, de la Secretaría Municipal de Educación de Rio de Janeiro, es desarrollado en 152 escuelas ubicadas en áreas conflagradas de la ciu-

dad. Abarca a alrededor del 107 mil alumnos y 5,5 mil profesores.

El programa fue lanzado, con algunas acciones en curso, en agosto de 2009. “El programa Escuelas del Mañana coloca su foco principal en dos temas importantes: el mejoramiento del aprendizaje y el combate a la evasión escolar”, afirma la secretaria municipal de Educación Claudia Costin.

En 2008, la evasión escolar en la red era del 2,6%. En las áreas

La educación ofrecida en comunidades *quilombolas* es precaria



La educación en los *quilombos*¹⁴ enfrenta retos similares a los de la educación en general, pero hay menos informaciones sobre ella. De acuerdo con la Fundación Cultural Palmares, órgano del Ministerio de Cultura, en 2010 habían sido reconocidas 1.624 comunidades remanentes de *quilombos* en Brasil, distribuidas en casi todos los estados brasileños, pero se estima que el total llegue a 3 mil.

De las 1.696 escuelas de Educación Básica existentes en áreas *quilombolas*, 1.554 (92%) están ubicadas en zonas rurales y presentan los mismos problemas de los demás establecimientos de enseñanza del campo. Estas áreas frecuentemente están distantes de las casas de los alumnos, no presentan infraestructura apropiada para su funcionamiento, no tienen docentes calificados y pocas consiguen ofrecer la Enseñanza Fundamental completa, menos aún la Enseñanza Media.

¹⁴ De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, las comunidades *quilombolas* son grupos etnoraciales, con trayectoria histórica propia, dotados de relaciones territoriales específicas y con ancestralidad negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida.

donde están las Escuelas del Mañana, el índice era casi el doble: el 5,1%. Dos años después, la evasión de la red disminuyó al 2,4%, y en las áreas de las Escuelas del Mañana, al 3,26%.

De acuerdo con el gerente del programa, André Ramos, el principal objetivo es dar un salto en la calidad de la educación en esas escuelas. Las metas varían entre escuela y otra y están basadas en el Ideb. “El Ciep 1° de Mayo, en Santa Cruz, por ejemplo, creció en cifras absolutas más de 1 punto en promedio. Un me-

joramiento significativa en un área de mucha violencia”, afirma Ramos.

Los pilares del programa Escuelas del Mañana son el refuerzo escolar, la Educación Integral y la Metodología Dinámica de Aprendizaje, técnicas basadas en estudios de neurociencias, que pueden ayudar a superar los bloqueos provocados por años de violencia.

“Ahora, se trata de una persistencia estratégica para avanzar en el aprendizaje, para que esos niños puedan construir su futuro”, dice Claudia Costin.

El desafío de la educación inclusiva



Los niños con discapacidad también enfrentan graves problemas de exclusión y discriminación. Aunque sea obligación del Estado promover y garantizar el respeto a la igualdad de derechos para todos, muchos obstáculos impiden su libre acceso a escuela y a la educación inclusiva. De acuerdo con la comparación de datos del Programa BPC en la Escuela de 2010, resultado del cruce de las informaciones del Registro del BPC y el Educacenso, entre los 409.202 beneficiarios del BPC con discapacidad, de cero a 18 años, 192.312 (47%) están fuera de la escuela.

El acceso a la educación es aún más perjudicado de acuerdo con el tipo y el grado de discapacidad. En general, las escuelas rechazan a niños con discapacidad severa. Además, es muy difícil que la educación de niños con discapacidad avance más allá de la Enseñanza Fundamental. Hay pocas escuelas de Enseñanza Media que ofrecen atención a adolescentes con discapacidad, lo que limita mucho su inserción en esta etapa educacional.

Los datos del Censo Escolar 2010 confirman la dificultad de progreso en los estudios de los niños con discapacidad: mientras 522.978 (alrededor del 75%) cursan la Enseñanza Fundamental, apenas 28.667 (4%) están en la Enseñanza Media. El número de

estudiantes en este nivel de enseñanza es mucho menor incluso que en la Educación de Jóvenes y Adultos, aunque haya crecido mucho en los últimos años.

Poca oferta en la Educación Preescolar



El acceso de los niños de menos de 5 años de edad a la guardería y a la escuela también es limitado por la escasez de oferta de plazas. Las matrículas en la Educación Infantil están creciendo, pero las guarderías y escuelas existentes todavía no son suficientes para atender la demanda. De acuerdo con datos del tercer informe *Un Brasil para los Niños y los Adolescentes*¹⁵, publicado por la Fundación Abriq – Save the Children, en 2011, se estima que sea necesario construir 12 mil nuevas guarderías para atender a la actual demanda de Educación Infantil en Brasil.

El número de establecimientos no es el único problema. De acuerdo con un estudio del Inep publicado en 2011, es necesario aumentar en casi el 40% el número de profesores en todo Brasil (lo que equivale a 100 mil) apenas para atender a los niños de 4 y 5 años que todavía no están en la Educación Preescolar. Este dato fue calculado por medio de la división del número de niños de 4 y 5 años no atendidos por el número medio de alumnos por grupo.

¹⁵ El informe trata solamente del número de guarderías que deberían estar prontas y funcionando para atender a los niños de 0 a 3 años.

ACORTANDO DISTANCIAS

Un estudio realizado por el Ibope, en 2010, para la Confederación de la Agricultura y Pecuaria de Brasil y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Senar), en 10 estados de las 5 regiones brasileñas, indicó que alrededor del 10% de los estudiantes de escuelas rurales lleva más de una hora para llegar a la escuela.

Para facilitar el acceso a la educación de los niños y de los adolescentes que viven en regiones remotas, algunas secretarías de Educación han

recurrido a soluciones alternativas, que permiten atender al mayor número posible de estudiantes.

En el Estado de Amazonas, por ejemplo, la salida encontrada por la Secretaría de Estado de la Educación y Calidad de la enseñanza (Seduc) para garantizar el derecho a la educación de niños y adolescentes que viven en las comunidades rurales más distantes de los centros urbanos fue crear, en 2007, el proyecto Enseñanza Media Presencial con Mediación Tecno-

lógica. A partir del Centro de Medios de Comunicación de Educación, son transmitidas clases en vivo, en tiempo real, a salas de clases diseminadas en todo el estado, por medio de una plataforma de TV interactiva y videoconferencia que opera en red vía satélite.

En 2011, este proyecto atendió a 27 mil alumnos de 6º, 7º y 8º años de la Enseñanza Fundamental y de 1º, 2º y 3º años de la Enseñanza Media, en 1.500 comunidades rurales de la totalidad de los 62 municipios del estado de Amazonas. En 2012, está atendiendo a 34 mil alumnos de 2.100

comunidades. En este año, además de la Enseñanza Media, están siendo ofrecidos también todos los años de la etapa final de la Enseñanza Fundamental (6º al 9º año) y el primer segmento de la Educación de Jóvenes y Adultos.

En Tocantins, está siendo puesto en marcha un proyecto piloto de educación de tiempo integral en diez escuelas de la zona rural de dicho estado. Como alternativa, también está siendo estudiada la creación de unidades de enseñanza itinerantes, en autobuses-escuela y barcos-escuela.

El estrangulamiento de la Enseñanza Media

Actualmente, el 14,8% de los adolescentes brasileños entre 15 y 17 años (1.539.811) está fuera de la escuela, y solamente mitad de los que asisten a la escuela está en la Enseñanza Media, la etapa de la escolarización apropiada para ese grupo de edades. Sin embargo, si hubiera una corrección, la capacidad instalada para la oferta de Enseñanza Media podría ser insuficiente para incorporar, en un breve período de tiempo, al contingente de adolescentes de 15 a 17 años que deberían asistir a ese nivel de enseñanza, de acuerdo con el análisis del Ipea en el *Comunicado n° 66 Pnad 2009 – Primeros Análisis: Situación de la Educación Brasileña – Avances y Problemas*. Como a partir de 2016 la Enseñanza Media será obligatoria, así como actualmente ocurre con la Enseñanza Fundamental, la ampliación de la oferta representa un gran reto, que necesita ser abordado con urgencia para que el derecho de cada uno de esos adolescentes sea garantizado.

Calificación de los profesores: una barrera importante en todas las dimensiones

La calificación de los profesores es una gran barrera en todas las dimensiones del estudio global y es uno de los focos del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), que, entre varios objetivos, busca incentivar la ampliación del acceso de los educadores a la universidad.

De acuerdo con el informe *Estudio Exploratorio Sobre el Profesor Brasileño – a partir de los resultados del Censo Escolar de la Educación Básica 2007*, publicado por el Inep en 2009, 1.288.688 docentes habían completado el nivel superior de enseñanza, lo que corresponde al 68,4% del total. De estos docentes, 1.160.811 (90%) cursaron Licenciatura, formación necesaria para actuar en la Educación Básica. Entre los maestros con escolaridad de nivel medio, el 82,1% cursó la modalidad Normal o Magisterio, formación mínima para dar clases en la Educación Infantil y en los años iniciales de la Enseñanza Fundamental.

Hay también 119.323 maestros que necesitan completar la formación mínima para enseñar en la Educación Básica, los llamados “maestros sin diplomas” (6,3% del total) - con diploma de Enseñanza Fundamental o de Enseñanza Media sin habilitación para el Magisterio. Entre ellos, 15.982 cursaron solamente la Enseñanza Fundamental - la mayor parte de ellos (alrededor del 53%) está en la Región Nordeste.

En la Enseñanza Media, la mayor parte de los docentes en ejercicio cuenta con la escolaridad mínima exigida por ley: el 87% (360.577) hizo un curso superior con Licenciatura. Solamente el 6,4% (26.556) tiene nivel superior sin Licenciatura y el 6,6% cursó apenas nivel Medio o Fundamental.

BÚSQUEDA ACTIVA DE NIÑOS CON DISCAPACIDAD

En 2009, la coordinación de Educación Especial de la Secretaría de Educación de Salgueiro, municipio del interior de Pernambuco, inició un trabajo de búsqueda activa de niños y adolescentes con discapacidad. Estableció una alianza con la Secretaría Municipal de Salud para comprometer a los Agentes Comunitarios de Salud en la identificación de dichos niños y adolescentes, aprovechando las visitas que hacen a todos los domicilios del municipio. Con los datos en sus manos, los profesionales de la coordinación visitaron a las fa-

milias para identificar los motivos de la exclusión escolar y mostrar la necesidad de matricular a los niños en la escuela.

De acuerdo con la coordinadora de la Educación Especial de Salgueiro, Patrícia Lourenço, uno de los mayores retos fue convencer a los padres de que las escuelas estaban en condiciones de recibir a sus hijos y de atenderlos de forma adecuada. A pesar de las dificultades, los niños fueron inscritos y siguen en la escuela.

Otra iniciativa fue puesta en marcha en Rio Grande do Norte

por el Ministerio Público (MP). Por medio de un convenio con los Correos de Brasil, los carteros fueron capacitados para identificar a las familias en que había niños y adolescentes con discapacidad fuera de la escuela en tres municipios de la región metropolitana de la ciudad de Natal. Esas familias fueron convocadas para explicar los motivos por los cuales sus hijos no estaban en la escuela. Entonces, el MP buscó soluciones para eliminar las causas de la exclusión. También estableció un convenio con el UNICEF para identificar los cambios que eran necesarios pa-

ra ampliar la accesibilidad de las escuelas.

Actualmente, el MP hace un estudio para identificar a los niños con discapacidad fuera de la escuela en todo el estado. En el interior, cuenta con el apoyo de los agentes del Programa Salud de la Familia que visitan regularmente a la población. También realiza una búsqueda en los centros de salud que atienden a personas con discapacidad y una comparación de los datos del programa BPC en la Escuela con el Censo Escolar para identificar a las que todavía no están en la escuela.

Barreras políticas, financieras y técnicas



Actualmente, el financiamiento de la educación en Brasil se basa en el concepto de vinculación de recursos. De acuerdo con ese concepto, estados y municipios deben destinar el 25% de lo que recaudan con impuestos para financiar los gastos de educación. La Federación debe destinar el 18% de lo recaudado. Cada una de esas instancias debe invertir en su área prioritaria: los municipios, en Educación Infantil y Enseñanza Fundamental (años iniciales); los estados, en Enseñanza Fundamental (años finales), Enseñanza Media y universidades estatales; y la Federación en el mantenimiento de su red propia, integrada por universidades y escuelas técnicas, además de apoyar a los estados, los municipios y al Distrito Federal en la Educación Básica. Esta división de responsabilidades fue estipulada por la Constitución Federal de 1988. Pero creó, en aquel momento, una gran disparidad, tal como afirma un reciente estudio del Banco Mundial¹⁶: “Mientras los gastos por alumno en las escuelas primarias municipales en algunas partes del Nordeste de Brasil eran de menos de R\$ 100 al año - por debajo de los gastos de Nicaragua y en Bolivia, en aquel momento -, en escuelas de la red estadual, en la misma región, eran de R\$ 600, o podían llegar a R\$ 1.500 en escuelas de las redes municipales o estatales de la región Sudeste de Brasil”.

En 1996, el Gobierno Federal creó el Fundef para combatir esas disparidades. Por ese sistema, gran parte de los impuestos recaudados por los estados y los Municipios que estaban vinculados a gastos en la educación iba para dicho fondo y debería ser redistribuida en las redes de escuelas públicas de cada estado, tanto municipales como estatales.

A partir de 2007, el Fundef fue sustituido por el Fundeb, que introdujo algunos cambios importantes. El principal cambio fue la inclusión de toda la Educación Básica. O sea, pasó a abarcar no sólo a la Enseñanza Fundamental, sino también a la Educación Infantil, la Enseñanza Media, la Educación Especial, la EJA y la Enseñanza Técnico-Profesional. También aumentó la base de impuestos con recaudación vinculada a gastos de educación y estipuló una participación fija, asegurada por la Constitución Federal, de la Federación. El gobierno federal tiene que colocar una complementación equivalente a por lo menos el 10% de la suma de todos los recursos enviados al Fundeb por estados y municipios.

Según la evaluación del Banco Mundial, al elevar los gastos mínimos en la Enseñanza Básica, el Fundef y el Fundeb contribuyeron significativamente al aumento de las inversiones en educación en Brasil a partir de 1998. Mientras el gasto educativo era equivalente al 2% del PIB en 1995, en 2009 ese porcentaje llegó al 5%.

Tal como señala el estudio del Banco Mundial, además de estimular el aumento global de los gastos en educación básica, el Fundef y el Fundeb contribuyeron a mejorar la equidad

¹⁶ *Llegando a una Educación de Nivel Mundial en Brasil – Próximos Pasos*, de Barbara Bruns, David Evans y Javier Luque (Índice), 2011, Banco Mundial.

de esas inversiones en todas las regiones del país y redes de enseñanza. Pero, en ambos temas, el panorama está lejos de ser ideal.

Datos obtenidos por un estudio realizado por la Undime entre agosto de 2010 y febrero de 2011 para sistematizar el perfil de los gastos educacionales en los municipios brasileños demuestran que todavía persiste una gran desigualdad entre las regiones. “El valor medio encontrado en una guardería en el Nordeste representa apenas el 36,5% del promedio nacional. Por otro lado, el valor encontrado en el Sudeste es 4,4 veces mayor que el valor practicado en el Nordeste y es 1,6 mayor que el promedio nacional. Incluso en la Enseñanza Fundamental, que tiene una base redistributiva, vía política de fondos, hace 15 años, la diferencia entre Sudeste y Nordeste es de casi dos veces (1,91)”, señala el informe del estudio¹⁷.

La investigación también comparó los datos levantados con los valores propuestos por el Costo Alumno-Calidad Inicial (CAQi, en la sigla en portugués) de 2009, en la versión descrita en el Dictamen n° 8/2010 del Consejo Nacional de Educación, y los datos recogidos en la Región Nordeste¹⁸. En la Región Nordeste, los municipios aplicaron en la atención en Guarderías apenas el 29,1% de lo que sería necesario para establecer un estándar mínimo de calidad de acuerdo con el CAQi. En la Educación Preescolar, los municipios del Nordeste llegaron al 60,6%.

La situación es aún más seria cuando se toman en cuenta las inversiones que precisarán ser hechas para la implementación de la Enmienda Constitucional n° 59, del 11 de noviembre de 2009, que determina la ampliación de la enseñanza obligatoria para la franja de edades de 4 a los 17 años antes de 2016.

De acuerdo con la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, es necesario destinar, como mínimo, R\$ 31,4 mil millones más a la Educación Básica para garantizar un estándar mínimo de calidad. “Para que la educación se convierta en un instrumento de equidad y prosperidad, Brasil necesita invertir, durante diez años, alrededor del 8% del PIB anual en Educación Básica. Actualmente esto representaría un esfuerzo total de aproximadamente R\$ 251 mil millones, el doble de lo que es invertido”, afirma Daniel Cara, Coordinador General de la Campaña¹⁹.

Aunque el mejoramiento de la educación involucre más cuestiones además de la ampliación de los recursos financieros destinados al área, sin una financiación apropiada no es posible establecer las bases necesarias para caminar en este sentido, incluyendo remuneración decente y formación continuada de los docentes de las redes públicas, infraestructura apropiada en las escuelas, ampliación del número de plazas, entre otras acciones. Por eso, es necesario poner en marcha políticas de gastos públicos para la educación que aumenten la inversión en el sector y perfeccionen la gestión de los recursos disponibles.

¹⁷ *Informe de investigación Perfil de los Gastos Educacionales en los Municipios Brasileños – Año base: el 2009*. Undime - Federación Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación. Brasilia, Febrero de 2012.

¹⁸ Los valores calculados por el dictamen tienen dos diferencias en lo que se refiere a los datos de la investigación de la Undime. El CAQi desde hace distinción entre valores para matrículas urbanas y rurales, dato no analizado por la investigación. Así, la comparación realizada entre “series iniciales” de la investigación y “series iniciales urbanas” del CAQi deben tomar en cuenta este hecho

¹⁹ “El costo de la calidad”, de Daniel Cara, 13 de abril de 2011, *Carta Capital*.

Capítulo 3 - Políticas y programas para superar las barreras

Diversas políticas y programas son desarrollados por diferentes esferas del poder público para superar las barreras que todavía impiden la atención plena de las necesidades educacionales de los niños y de los adolescentes brasileños. Algunos invierten en cuestiones que afectan directamente a la educación, como la calidad de la enseñanza y el financiamiento. Otros, como el Beca (*Bolsa*) Familia y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (Peti), condicionan la cantidad de beneficio a la asistencia a la escuela.

Debido a la complejidad del escenario, la intersectorialidad de las políticas públicas tiene una importancia estratégica para asegurar la universalización y la indivisibilidad de los derechos del niño. La garantía del derecho de aprender es construida con una fuerte participación de programas y políticas de otras áreas, además de la educación. La garantía de los derechos sociales es, por lo tanto, fruto de una relación de complementariedad, en que la realización de un derecho apoya y permite la garantía de los demás

Acciones y programas contra el racismo en la escuela

Para combatir la discriminación racial que se manifiesta en las escuelas brasileñas, diferentes acciones están siendo puestas en práctica, principalmente por iniciativa de la sociedad civil.



Escuela del Quilombo de la Lapinha

Entre ellas cabe mencionar el Premio Educar para la Igualdad Racial. Creado en 2002, es realizado por el Centro de Estudios de las Relaciones de Trabajo y Desigualdades (Ceert), con el objetivo de promover una educación libre de racismo, prejuicio y discriminaciones.

Otra iniciativa es la Campaña Por una infancia sin racismo, realizada por el UNICEF en alianza con la Seppir, entre otros. Por medio de una película corta para la televisión, un blog y materiales impresos que describen maneras de contribuir a una infancia sin racismo, busca movilizar a la sociedad brasileña con relación a la necesidad de asegurar la equidad y la igualdad étnorracial desde la infancia, combatiendo el racismo a partir del reconocimiento de su existencia.

El proyecto Educación y Relaciones Sociales, ejecutado por la organización Acción Educativa con apoyo de la Unión Europea, tiene el objetivo de desarrollar una metodología de promoción de la igualdad racial en las escuelas, con la participación de educadores, alumnos y comunidad, que favorezca la transformación del currículum y de las prácticas escolares. Como resultados del proyecto, cabe mencionar la producción de materiales de apoyo que promuevan el reconocimiento de la desigualdad racial en la educación como problema social y la construcción de un sistema de indicadores de igualdad racial en educación, para permitir que las escuelas conozcan su situación y sus necesidades en lo que se refiere a este tema y adopten medidas dirigidas a reducir las desigualdades raciales en la comunidad escolar.

En el ámbito gubernamental, se destaca la promulgación de la Ley n° 10.639, de 2003, y de la Ley n° 11.645, de 2008, que hicieron obligatoria la inclusión del tema historia y cultura afro brasileña e indígena en el currículum oficial de la Enseñanza Fundamental y Media de todas las escuelas de Brasil. Así, todos los estudiantes brasileños deberán tener clases sobre la cultura negra y la cultura indígena, con el objetivo de promover el reconocimiento del rol de estos pueblos en la formación de la sociedad nacional. Para lograr este objetivo, una de las dimensiones previstas para la construcción del Plan de Acciones Articuladas (PAR) de los municipios prevé la implementación de políticas de formación inicial y continuada de profesores de la Educación Básica sobre esos temas.

Educación Indígena

La Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización, Diversidad e Inclusión - Secadi, del MEC, desarrolla diferentes iniciativas para mejorar la calidad de la Educación Indígena. Entre ellas se destacan la formación inicial y continuada de profesores indígenas de nivel medio (Magisterio Indígena) y superior (Licenciaturas Interculturales); la producción de material didáctico específico en lenguas indígenas, bilingües o en portugués; el apoyo político-pedagógico a los sistemas de enseñanza para la ampliación de la oferta de educación en tierras indígenas; el fomento del control social indígena sobre los mecanismos de finan-

ciamiento de la educación pública y la ejecución de las acciones y programas en apoyo a la Educación Indígena; la concesión de apoyo financiero a la construcción, reforma o ampliación de escuelas indígenas; y la gestión de los programas de merienda y transporte escolar.

Educación *Quilombola*

Desde 2006, el Programa Brasil *Quilombola* ofrece apoyo técnico-financiero a proyectos estatales y municipales de formación inicial y continuada de profesores, gestores y otros profesionales de la Educación Básica que actúan en comunidades remanentes de *quilombos*, así como a la construcción y reforma de escuelas y a la producción y distribución de material didáctico específico para esas poblaciones.

Además de la distribución de material didáctico específico a todas las escuelas *quilombolas* registradas en el Censo Escolar, beneficiando a aproximadamente 15 mil alumnos, hasta el 1^{er} semestre de 2010 fueron firmados convenios para la construcción de 80 escuelas en comunidades remanentes de *quilombos*.

Educación en el campo

Las políticas públicas dirigidas a la educación rural han invertido en la calificación del cuerpo docente y en la producción de materiales didácticos específicos para la realidad rural, para que la escuela sea más atractiva para los niños y los adolescentes que viven en dichas áreas, de manera tal que consigan completar su formación. También se hicieron inversiones en la expansión de la oferta en los años finales de la Enseñanza Fundamental y en la Enseñanza Media, por medio de la construcción de más escuelas y de la capacitación de profesores para actuar en dichas etapas de la Educación Básica.

Aunque los indicadores de las zonas rurales todavía sean peores que los de las áreas urbanas, el Censo Escolar 2009 registra avances en razón de dichos esfuerzos. Hubo un aumento en las matrículas en las escuelas rurales en los ámbitos Guardería (5,7%) y Enseñanza Media (9,4%) con relación a 2008.

Políticas intersectoriales y políticas para superar las barreras económicas

En Brasil, en los últimos años, la tendencia de los programas y de las políticas públicas que buscan enfrentar las barreras que impiden el acceso y la permanencia de los niños y de los adolescentes en las escuelas es integrar varios órganos y entidades, gubernamentales y no gubernamentales, en iniciativas como el Sello UNICEF Municipio Aprobado, el Beca (Bolsa) Familia y el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (Peti), entre otros.

Sello UNICEF Municipio Aprobado

El Sello UNICEF Municipio Aprobado es una estrategia que busca movilizar a los municipios para promover acciones que garanticen los derechos del niño y del adolescente y contribuyan a que Brasil logre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) - uno de los cuales es llegar a la Enseñanza Básica universal, o sea, extinguir los índices de niños fuera de la escuela. Para conquistar esa certificación, los municipios inscriptos necesitan capacitar a sus gestores y movilizar a actores locales, implementar o perfeccionar políticas y programas de atención a la infancia. Reciben apoyo y capacitación para hacer eso a lo largo del proceso. Al final, para verificar los avances logrados en el período estipulado para la edición del premio, los municipios son evaluados en tres ejes: impacto social, gestión de políticas públicas y participación social. Cada uno de estos ejes tiene una lista de indicadores que el municipio tendrá como meta, desde la perspectiva de la garantía de derechos de niños y adolescentes.

Actualmente, está en curso la sexta edición del Sello UNICEF, para el período 2009-2012, con una novedad: además del Semiárido, la metodología fue adaptada y extendida a los estados de la Amazonía Legal comprometidos con el pacto "Agenda Niño Amazonía", también articulado por el UNICEF. En esta región, están inscriptos más de 560 municipios de los estados de Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão (que también tiene municipios inscriptos por el Sello del Semiárido), Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins.

Monitoreo de la asistencia combate al abandono

Uno de los instrumentos utilizados en diversas partes de Brasil para combatir la evasión y el riesgo de abandono es la Ficha de Comunicación del Alumno con Faltas (Ficai, en su sigla en portugués). Desarrollada en 1997 por el Ministerio Público del Estado de Rio Grande do Sul por medio de un Término de Compromiso de Ajuste establecido entre la Coordinación de las Fiscalías de Justicia de la Infancia y de la Juventud, las Secretarías Estadual y Municipal de Educación y los Consejos Tutelares, la Ficai es usada para monitorear la asistencia de los alumnos de la red pública de enseñanza. Cuando un estudiante abandona la escuela o falta constantemente, el Consejo Escolar, con el apoyo de las instituciones asociadas, entra en contacto con los padres o responsables para traer al alumno de vuelta.

Después de una determinada cantidad de días consecutivos o alternados de faltas dentro de un mismo mes, comienza la búsqueda para encontrar al estudiante. Además de visitas domiciliarias, son realizadas reuniones, charlas y otras actividades con los alumnos, padres o responsables que no respondan al llamado de asistencia a la escuela.

Actualmente, además de en Rio Grande do Sul, la Ficai es utilizada en otros estados brasileños, tales como Santa Catarina, Bahía, Piauí, Alagoas, Pernambuco,

Rio de Janeiro y Mato Grosso. Más que combatir la evasión escolar, la Ficai también ayuda a identificar casos de abuso sexual y violencia doméstica practicados contra niños y adolescentes, en razón de la proximidad que propicia entre la familia, la escuela, el Consejo Tutelar y el Ministerio Público.

Programas del gobierno federal en red

En articulación con estados y municipios, el Gobierno Federal también desarrolla una serie de programas sociales que ayudan a garantizar el derecho de niños y adolescentes a la Educación Básica. Esto sucede porque una de las condiciones para que las familias ingresen y permanezcan en dichos programas es la obligatoriedad de que los niños estén inscriptos y asistan regularmente a la escuela.

El principal y más abarcador es el Programa Beca (*Bolsa*) Familia (PBF), creado en 2003, con la reunión de otros programas de transferencia de ingresos condicionada: Beca (*Bolsa*) Escuela, Tarjeta Alimentación, Auxilio Gas y Beca (*Bolsa*) Alimentación.

El Beca (*Bolsa*) Familia es el Programa del Gobierno Federal de mayor alcance. Llega actualmente a más de 13 millones de familias. De acuerdo con el MDS, diversos estudios demuestran que el PBF provocó un aumento de 4,4 puntos porcentuales en la tasa de matrícula, al hacerse la comparación entre beneficiarios y no beneficiarios. En el Nordeste, esta diferencia llega a 11,7 puntos porcentuales. En el 2008, la tasa de deserción en la red pública de enseñanza fue del 3,6% para los beneficiarios que estaban en la enseñanza regular primaria, menor que el resultado general del Censo Escolar, que registró un porcentaje del 4,8% para el mismo nivel de enseñanza. En la Enseñanza Media, las diferencias entre las tasas de abandono fueron aún mayores: el 7,2% para los beneficiarios localizados frente al 14,3% para los registrados en el Censo²⁰.

Otra iniciativa que forma parte del Sistema Único de Asistencia Social, administrado por el MDS y ejecutado en articulación con otros ministerios, es el Peti. Su objetivo es retirar a niños y adolescentes de menos de 16 años del trabajo infantil. Para eso se estructura en tres ejes básicos de acción: transferencia directa de ingresos a las familias con niños o adolescentes en situación de trabajo (integrado al PBF); servicios de convivencia y fortalecimiento de vínculos para niños y adolescentes de menos de 16 años; y seguimiento de las familias por los Centros de Referencia de Asistencia Social (Cras) y Centros de Referencia Especializado de Asistencia Social (Creas).

Programa Salud en la Escuela (PSE)

Entendiendo que la permanencia en la escuela exige una atención integral del niño y del adolescente, otra destacada iniciativa del gobierno federal es el PSE, crea-

²⁰ Nota Técnica n° 9, del Ministerio de Educación, de Marcos Maia Antunes (Coordinador General de monitoreo 1), Edson Ferreira Lopes (consultor Pnud) y Luis Alexandre Rodrigues da Paixão (consultor Pnud), publicada en mayo de 2010.

do en 2007. Una de sus directrices es fortalecer el enfrentamiento de las vulnerabilidades que puedan comprometer el pleno desarrollo escolar. Se trata de un trabajo integrado entre los ministerios de Salud y de Educación, en asociación con los municipios, que busca ampliar la atención de salud básica a los estudiantes de la red pública de enseñanza.

Un rasgo común de los programas gubernamentales presentados es la preocupación en involucrar en su ejecución a diversos órganos públicos y a las tres esferas de gobierno - federal, estadual y municipal. Teniendo como principal ejecutor al MDS, el PBF, el Peti y el BPC en la Escuela cuentan con la acción fundamental de otros ministerios. Elaborado por el Ministerio de Salud, el PSE también es una acción interministerial

Políticas para superar las barreras vinculadas a la oferta

Transporte escolar

Para enfrentar las dificultades de transporte escolar, otra barrera importante en el acceso a la escuela, el MEC mantiene actualmente dos programas, el Camino de la Escuela y el Programa Nacional de Apoyo al Transporte del Escolar (Pnate)²¹.

El programa Camino de la Escuela, creado en 2007, consiste en la concesión, por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), de una línea de crédito especial para la adquisición, por parte de los estados y municipios, de embarcaciones, autobuses y micro-autobuses. A partir de 2009, el programa fue extendido a toda la Educación Básica, incluyendo a alumnos de la Educación Infantil y de la Enseñanza Media residentes en el campo.

Además de autobuses²², el Camino de la Escuela provee barcos y bicicletas para el transporte de estudiantes de las redes públicas de enseñanza que viven en áreas ribereñas y en locales de difícil acceso para vehículos tradicionales. Los barcos son producidos por medio de un convenio del FNDE con la Marina de Brasil.

El Pnate, por su parte, fue instituido en 2004 para ofrecer asistencia financiera, en carácter suplementario, a los estados y municipios, sin necesidad de convenio, para costear gastos de uso y mantenimiento de vehículos utilizados para el transporte de

²¹ El programa consiste en la transferencia automática de recursos financieros, sin necesidad de convenio o de otro instrumento, para costear gastos con reforma, seguros, financiamiento, impuestos y tasas, neumáticos, cámaras, servicios de mecánica de embarcaciones y vehículos utilizados para el transporte de alumnos de la Educación Básica pública residentes en área rural. Sirve también para pagar servicios contratados con terceros para el transporte escolar. Los cálculos de los recursos destinados a los estados, al Distrito Federal y a los municipios están basados en la cantidad de alumnos de la zona rural transportados e informados en el Censo Escolar del año anterior.

²² En 2009, el FNDE, en asociación con el Inmetro y fabricantes de vehículos, desarrolló modelos de autobuses escolares específicos para el transporte de estudiantes. Esos modelos presentan carrocería más alta y ruedas más próximas de la parte delantera y trasera del vehículo para mejorar la circulación, además de presentar equipos de accesibilidad y puertas más anchas, para facilitar el uso de sillas de ruedas, entre otras innovaciones.

alumnos de la Educación Básica pública en las áreas rurales, así como para el pago de empresas tercerizadas de transporte escolar. Así como el Camino de la Escuela, el Pnate fue hecho extensivo, en 2009, a toda la Educación Básica.

A pesar de representar un importante paso para la resolución de las dificultades de acceso a escuela en las áreas más aisladas del país, los programas todavía deberán enfrentar muchos retos para garantizar el derecho de aprender a los niños que viven en el campo.

Educación integral

La oferta de educación a tiempo completo es, según expertos, una estrategia fundamental para quebrar el círculo vicioso de la pobreza y reducir la desigualdad social. Ella favorece el desarrollo de los niños al propiciar más oportunidades de aprendizaje, de ampliación de su repertorio cultural y de adquisición de informaciones diversas, principalmente en regiones de vulnerabilidad social, por medio del aumento de la jornada, con actividades desarrolladas en la escuela o en otros espacios, por profesores o por educadores sociales, involucrando también a la familia y a la comunidad en la educación de los niños.

En 2007, el gobierno federal creó el programa Más Educación, que prevé la ampliación de la jornada escolar hasta alrededor del 7 horas diarias y la oferta de actividades educativas en las áreas de cultura, artes, deporte, ocio, cultura digital, comunicación, derechos humanos, medio ambiente, salud, ciencias de la naturaleza y economía, en diferentes territorios educativos. Con ese objetivo, incentiva el establecimiento de alianzas entre las redes públicas de enseñanza y clubes, parques, organizaciones sociales, museos, bibliotecas, cines y otros espacios de la comunidad.

De acuerdo con el Censo Escolar 2010, más de 1,3 millón de alumnos inscritos en la Enseñanza Fundamental reciben educación a tiempo completo, la mayor parte de ellos (alrededor del 95%) en la red pública de enseñanza. Otros 1,7 millón de estudiantes de esta etapa de enseñanza participan en algún tipo de actividad complementaria. De ese total, cuando se suma el tiempo utilizado en actividades complementarias con el de escolarización, casi 850 mil pueden ser considerados alumnos de tiempo completo. Otras iniciativas del MEC con miras a fortalecer el rol de la escuela en la comunidad y en la red de protección a los niños y a los adolescentes, principalmente en regiones más carenciadas, contribuyendo a la valorización de la educación y a la reducción de la violencia, son los programas Escuela Abierta y Escuela que Protege.

Ampliación de la escolaridad obligatoria

Otra medida adoptada para mejorar la educación en Brasil fue la inscripción obligatoria de todos los niños y niñas a partir de los 6 años de edad en la Enseñanza Fun-

damental, ampliando a nueve años la duración mínima de esta etapa de la Educación Básica. Estudios señalan que el ingreso a la escuela de los niños de 6 años aumenta la calidad del proceso de aprendizaje, facilitando el progreso en los estudios.

El esfuerzo del gobierno para colocar en práctica esta política puede ser verificado en los datos del Censo Escolar. Mientras que en 2009 aproximadamente el 59% de los estudiantes inscritos en la Enseñanza Fundamental estaba cursando la modalidad de nueve años y el 41 % la de ocho años, en 2010 esa proporción pasó a ser del 66% y del 34%, respectivamente.

El Censo Escolar también señala un descenso del 3,6% del número de matrículas en la Educación Preescolar de 2009 a 2010, de 4.866.268 a 4.692.045, respectivamente. Dicha disminución, de acuerdo con el Inep, puede ser atribuida al hecho de que los alumnos de 6 años están ingresando ahora a la Enseñanza Fundamental y ya no más a la Educación Preescolar, tal como sucedía antes de la ampliación del grupo de edades de esta etapa de la Educación Básica.

Políticas para superar las barreras de gestión y gobernanza

Hace más de 15 años, el MEC, por medio del Inep, realiza evaluaciones de aprendizaje del sistema educacional brasileño para apoyar el desarrollo y la implementación de políticas públicas educacionales. El objetivo de esas evaluaciones es identificar deficiencias para establecer planes de acción y definir prioridades de las inversiones.

De acuerdo con las directrices establecidas en el PDE, el Inep creó, en 2007, el Ideb, que integra los resultados de la Prueba Brasil y del Censo Escolar. Además de crear el índice, el Inep también definió metas y sub-metas para escuelas, municipios y estados para el período de 2007 a 2021. Para lograrlas, es necesaria la regularización del flujo escolar, para reducir significativamente las reprobaciones y el abandono y mejorar el desempeño de las escuelas

Educación inclusiva

De acuerdo con la Política Nacional de la Educación Especial desde la perspectiva de la Educación Inclusiva²³ adoptada por el MEC en 2008, la prioridad para la inserción de niños y adolescentes con discapacidad en la escuela es matricularlas en clases comunes de la enseñanza regular y ofrecer atención educacional especializada en salas de recursos en horario complementario. Como resultado, ha crecido el número de niños con discapacidad en la escuela. En 2010, el Censo Escolar registró un aumento del 10% de la

²³ De acuerdo con el website del MEC, la educación inclusiva constituye un paradigma educacional fundamentado en la concepción de derechos humanos, que conjuga igualdad y diferencia como valores indisolubles.

Educación Especial²⁴. El número de matrículas aumentó de 639.718 en 2009 a 702.603 en 2010. El número de alumnos incluidos en clases comunes de la enseñanza regular y en Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) aumentó un 25% con relación a 2009, mientras en las clases especiales y en las escuelas exclusivas disminuyó un 13,6%.

En el área de Educación Especial, el gobierno federal también mantiene el programa BPC en la Escuela, que hace el seguimiento y monitorea el acceso y la permanencia en la escuela de niños y adolescentes con discapacidad, en el grupo de edades de menos de 18 años, que reciben el BPC²⁵. Este programa es el resultado de una articulación entre el MEC, el MDS, el Ministerio de Salud y la Secretaría de Derechos Humanos.

Inversión y financiamiento de la educación

Además de valorizar políticas intersectoriales y el trabajo en red, cuestiones relacionadas al financiamiento de la educación han conquistado cada vez más importancia en el país.

En vigor desde 2007, el Fundeb es el instrumento que actualmente, en Brasil, tiene el objetivo de garantizar recursos a todas las etapas de la Educación Básica, desde la Guardería hasta la Enseñanza Media. Fue creado para substituir al Fundef, limitado a la Enseñanza Fundamental, con la expectativa de multiplicar por diez los recursos complementarios destinados por el gobierno federal a la educación y apoyar programas destinados a adolescentes y adultos.

La implantación del Fundeb representó un paso importante en el proceso de ampliación del acceso a la Educación Infantil y a la Enseñanza Media, niveles que presentan el mayor contingente de niños y adolescentes fuera de la escuela. El reto, ahora, es hacer que los estados transfieran los recursos debidos al Fondo. En 2010, 12 estados y el Distrito Federal dejaron de aplicar R\$ 1,2 mil millones en el Fundeb, de acuerdo con estudio del FNDE, responsable de la administración del fondo.

Otra herramienta importante para aumentar los recursos destinados a la educación es el Costo Alumno Calidad Inicial (CAQi). Creado por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, el CAQi fue aprobado por el Consejo Nacional de Educación (CNE) en mayo de 2010 y aguarda la homologación del ministro de Educación.

El CAQi establece un valor mínimo de inversión por alumno, de acuerdo con cada etapa de la enseñanza, tomando en cuenta los insumos necesarios para garantizar el aprendizaje en cada una de esas etapas. También establece el Porcentaje del PIB *per capita* que debe ser usado para reajustar esos valores, que varían en cada etapa de la Educación Básica.

²⁴ El MEC y el Inep adoptan la expresión Educación Especial para referirse a programas, acciones y datos referentes a los estudiantes con discapacidad, trastornos globales de desarrollo y con altas habilidades/superdotación.

²⁵ El BPC garantiza un sueldo mínimo mensual a adultos mayores a partir de 65 años y a personas con discapacidad de cualquier edad, mediante la comprobación de no tener medios de garantizar la propia subsistencia ni familias que puedan sustentarlas.

Conclusiones y recomendaciones – Caminos necesarios para garantizar el derecho de aprender

Estas recomendaciones fueron elaboradas en base al análisis de los datos obtenidos para el informe, las contribuciones de las organizaciones integrantes del Grupo Gestor, los procesos de consulta desarrollados en el transcurso del proyecto y documentos de entidades nacionales del campo de la educación. Se relacionan con los perfiles y las barreras identificados y buscan obedecer a un principio: la equidad.

1. Políticas educacionales y financiamiento de la educación

- El estudio confirmó que el derecho de aprender es construido con fuerte participación de programas y políticas de otras áreas, especialmente de asistencia, salud, cultura, deporte y ocio. Solamente políticas implementadas de manera intersectorial podrán garantizar, por ejemplo, la inclusión, la permanencia y el aprendizaje de niños y adolescentes con discapacidad, en albergos, en cumplimiento de medida socioeducativa, egresados o en riesgo de trabajo infantil, o en situación de vulnerabilidad social y económica. En muchos casos, el primer paso para esa articulación pasa por la integración entre registros y acciones de los programas estructurales de cada área.
- La intersectorialidad debe apoyarse en un régimen de colaboración efectiva entre los entes federados, que necesita ser reglamentado, distribuyendo responsabilidades, mi-



Niños de la Comunidad Pacuí 2, del Quilombo Gurutuba

siones y tareas en base a la capacidad de recaudación e implementación de cada ente. En la educación, ese régimen deberá inspirar la construcción de un Sistema Nacional Articulado de Educación, que se traduzca en Planes Nacional, Estadales y Municipales de Educación integrados e integrales²⁶, respetándose la autonomía de los entes federados.

- La efectividad de la puesta en marcha de los Planes Nacional, Estadales y Municipales de Educación y de la gestión eficiente y efectiva de metas, políticas y programas que los integran depende del aumento de la inversión pública en educación. El dimensionamiento de dicha inversión debe basarse en parámetros de costo vinculados a estándares de calidad de la educación, tales como el CAQi – Costo Alumno Calidad Inicial, que debe ser institucionalizado por medio de legislación y normas específicas.
- Políticas y programas educacionales y su financiamiento deben ser objeto de un efectivo control social, lo que implica el fortalecimiento de los consejos y de otros mecanismos e instancias ya existentes, el fomento de su acción articulada y la ampliación y la consolidación de la participación de adolescentes, familias y comunidad en cada uno de ellos.

2. Oferta de educación de calidad

- Para hacer efectiva la determinación de la Enmienda Constitucional 59/2009, que convirtió en obligatoria la escolarización de todos los niños y niñas y de todos los adolescentes de 4 a 17 años, atención especial debe ser dada a niños y niñas de 4 y 5 años y a los adolescentes de 15 a 17 años, los grupos más excluidos o en riesgo de exclusión escolar.
- La educación integral y contextualizada es importante para quebrar el ciclo de la pobreza y de la desigualdad. Es necesario eliminar de la cultura escolar la aceptación de la repetición, de la evasión, de la no alfabetización en la edad apropiada y de la ausencia de aprendizaje. Se recomienda programar procesos de evaluación continuados, que permitan atención individualizada y el perfeccionamiento de la gestión educacional, escolar y de la sala de clase.
- Dimensionar correctamente las redes escolares, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, asegurando accesibilidad y transporte a alumnos y docentes, para distribución, en el tiempo adecuado, de material didáctico y alimentación escolar, y para la realización de acciones de formación de docentes y de otros funcionarios. Se destaca la necesidad de garantizar la calidad de las escuelas rurales, revirtiendo el proceso de cierre de unidades escolares en las zonas rurales, transfiriendo a alumnos a las zonas urbanas, muchas veces a distancias impracticables, especialmente para niños pequeños, motivo de fuerte exclusión escolar.
- La valorización del profesional de educación es indispensable para garantizar la calidad de la educación. Para eso, son necesarias acciones concretas, tales como la garantía de la inversión necesaria para la formación inicial y continuada de calidad, la efectivación

²⁶ El Plan Municipal de Educación puede ser elaborado y concluido incluso antes de los Planes Escolar, Estadal y Nacional de Educación. En el proceso de construcción de los Planes Nacional, Estadal y Municipal de Educación puede haber una articulación entre ellos, pero para la elaboración uno no depende del otro.

del Piso Salarial Nacional, la puesta en marcha de planes de carrera y la reglamentación del ingreso, con el objetivo de evitar las contrataciones temporales y la tercerización.

3. Barreras socioculturales

- Eliminar los factores que profundizan la discriminación de niños y adolescentes negros, indígenas y *quilombolas* es estratégico para combatir las desigualdades. Esto exige que todas las acciones y políticas reconozcan, respeten y hagan efectivo el derecho a la educación específica, diferenciada, intercultural, comunitaria y de calidad para todos y todas.
- Consolidar y ampliar las políticas y los programas de inclusión de niños y adolescentes con discapacidad en las escuelas regulares, promoviendo la formación continua de profesores, la accesibilidad, la distribución de material y de equipos didácticos adecuados y la atención individual a ese grupo de chicos y chicas.
- Perfeccionar la política de evaluación y la oferta de libros didácticos, incrementando la accesibilidad para niños con discapacidad, garantizando contenidos no discriminatorios con relación a género, raza y etnia, orientación sexual y religión y creando condiciones para la enseñanza de la historia y cultura afro brasileña e indígena en las escuelas.
- Garantizar la inclusión de contenidos que se relacionan con prejuicio y discriminación y que pueden llevar a procesos de exclusión escolar, tales como género, raza y etnia, religión, discapacidad y orientación sexual en la Política Nacional de Formación de Profesores y en los programas de formación continuada.
- Fortalecer el vínculo y la articulación de la escuela con el Sistema de Garantía de Derechos previsto en el ECA, capacitando a profesionales de la educación para identificación y envío de denuncias sobre la violencia contra niños y adolescentes, especialmente abuso y explotación sexual, trabajo infantil, racismo, homofobia, intolerancia religiosa, discriminación de género y contra niños y adolescentes con discapacidad.

4. Barreras económicas

- Fortalecimiento de programas orientados hacia la inclusión social y económica de familias por debajo de la línea de pobreza, considerando que la inmensa mayoría de los niños y de los adolescentes fuera de la escuela o en riesgo de exclusión escolar es oriunda de esas familias en las zonas rurales, en comunidades populares de centros urbanos o en situación de calle. Consolidar la condicionalidad de asistencia a la escuela como parte de los programas de transferencia de ingresos.
- Construir e implementar planes estadales y municipales de erradicación del trabajo infantil, involucrando y articulando las políticas públicas de educación y asistencia social y movilizándolo a familias, sociedad, organizaciones sociales y empresariales. Atención especial debe ser dada a acciones ante el Ministerio Público y el Poder Judicial, con miras al cumplimiento de la legislación existente sobre el trabajo infantil.