



ENCUENTROS Y DESENCUENTOS DE LA EDUCACIÓN BRASILEÑA

MARCELO LÚCIO OTTONI DE CASTRO (*)

PRINCIPIOS QUE RIGEN LA EDUCACIÓN BRASILEÑA

De acuerdo con la Constitución brasileña de 1988, la educación es derecho de todos y deber del Estado y de la familia, «de promoverla e incentivarla con la colaboración de la sociedad, de cara al pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de lo cívico y su cualificación para el trabajo». Para llevar a cabo esos mandatos, el texto constitucional prevé una serie de principios en base a los cuales la enseñanza escolar debe ser administrada.

La «igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela» y la «garantía de patrón de calidad» constituyen principios marcados por un cierto idealismo, pero valiosos como parámetros de conducta y de programas que constantemente han de ser el interés perseguido por la sociedad y el poder público. La «libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber» representa una variable más de los fundamentos democráticos de la Carta Constitucional de 1988, que nació contra las restricciones de los años de autoritarismo político, anulando cualquier tipo de censura a la expresión de la actividad intelectual. Otro efecto de

la ruptura con la situación político-institucional anterior está en haber previsto «la gestión democrática de la enseñanza pública». Sobre ella, hay que resaltar los diferentes puntos de vista presentados, principalmente cuando se trata de definir la forma de elección de los directores de las escuelas. De manera general, por tanto, el principio viene estimulando una mayor participación de la comunidad en los asuntos educativos mediante la expresa propagación de los consejos escolares.

Si la libertad es uno de los principios de la enseñanza, debe haber, consecuentemente, «pluralismo de ideas y concepciones pedagógicas». En consecuencia, está prevista la «coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza». En realidad, la iniciativa privada goza de gran libertad de acción en el área de la enseñanza, debiendo tan sólo cumplir las normas generales de la educación nacional (en general no restrictivas para el sector) y someterse a la autorización de funcionamiento y a la evaluación de calidad por el poder público.

La «valoración de los profesionales de la enseñanza» constituye otro principio constitucional cuya relevancia es constantemente apreciada, pero en torno a la cual se libran las más arduas disputas, particu-

(*) Consultor Legislativo del Senado Federal. Brasil.

larmente cuando la cuestión salarial surge en el debate. La Constitución hace referencia a «salario base profesional» para el magisterio. Por tanto, las profundas desigualdades regionales existentes en el país y los correspondientes problemas fiscales aún no permiten una política nacional más positiva en esta área.

Finalmente, con el propósito de ampliar las oportunidades educacionales, la Constitución de 1988 determinó la gratuidad en todos los centros públicos de enseñanza, independientemente del nivel escolar. Mientras algunos sectores de la sociedad defienden esta decisión como una conquista democrática, otros la critican con severidad, alegando la incongruencia de mantener esta gratuidad incluso para los estudiantes de familias adineradas, muchos de los cuales son admitidos en los cursos más concurridos teniendo la oportunidad de estudiar en buenas y (casi siempre) caras escuelas privadas de nivel medio. La injusticia de la gratuidad universal en el nivel superior sería aún más evidente por los problemas derivados de la financiación de la enseñanza elemental obligatoria. Se trata, ciertamente, de una cuestión que va más allá del campo de la igualdad en la implementación de políticas sociales, puesto que alcanza también a arraigados fundamentos ideológicos, además de delicadas implicaciones políticas. No fue por casualidad que el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso ni se atreviera (por lo menos hasta ahora) a presentar una propuesta que acabara con la gratuidad universal, a pesar de las reformas que viene acometiendo en el área educativa.

Cabría incluso hacer una referencia al tema de la enseñanza religiosa. La Constitución de 1988 mantiene la tradición republicana de separación entre Iglesia y Estado. Éste no puede subvencionar cultos religiosos o iglesias, ni mantener con ellos relaciones de dependencia o alianza, salvo

la colaboración de interés público, en casos previstos por ley. Las escuelas confesionales tienen el mismo grado de libertad que cualquier otro centro de enseñanza no oficial, pudiendo incluso recibir recursos públicos, si está comprobado el cumplimiento de algunas normas que las caracterizan como instituciones sin fines lucrativos. Además de eso, el texto constitucional incluyó la obligatoriedad de la oferta de la enseñanza definiendo los contenidos de la disciplina.

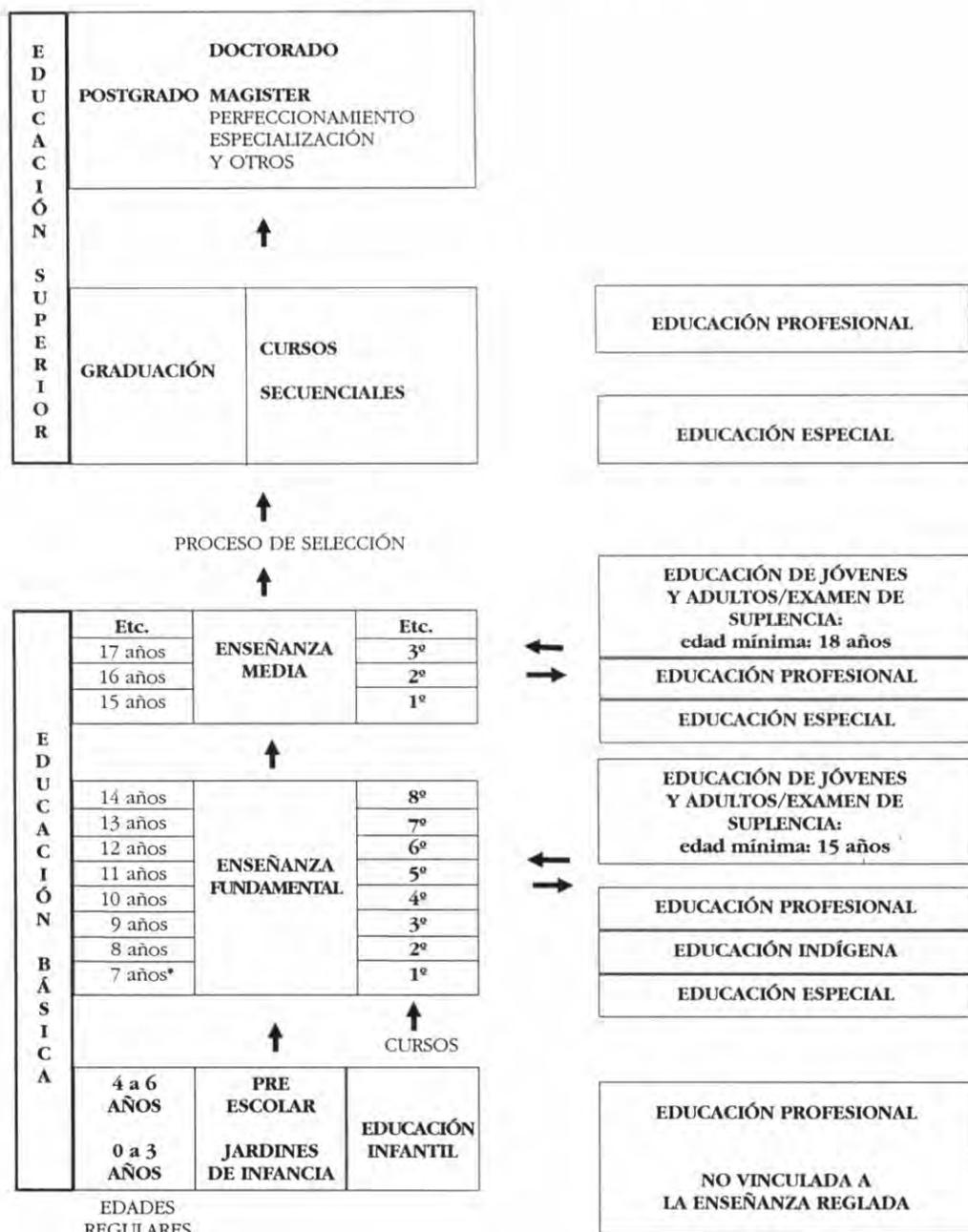
LA ESTRUCTURA ESCOLAR

Con la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional –LDB–, a finales de 1996, la estructura escolar brasileña pasó a tener una característica dual. Las primeras etapas de escolaridad fueron agrupadas bajo el concepto de educación básica, a la cual sigue la educación superior.

La educación básica comprende el período escolar que va desde el nacimiento del niño hasta el final de la enseñanza media, teóricamente a los 17 años. Se divide en tres niveles. El primero está compuesto por la educación infantil, en jardines de infancia¹ o entidades equivalentes, para niños de 0 a 3 años, y en centros preescolares para niños de 4 a 6 años. A continuación viene la enseñanza fundamental, de ocho años de duración y matrícula obligatoria a partir de los 7 años. La enseñanza media, último nivel de la educación básica, tiene una duración mínima de tres años y su universalización progresiva está prevista en la Constitución Federal. Para los jóvenes de edad más avanzada y adultos que cursan los niveles fundamental y medio, la legislación prevé condiciones especiales de enseñanza, entre las cuales se encuentra la posibilidad de conceder un examen de suplencia cuyas edades mínimas están en los 15 años para la enseñanza fundamental y los 18 años para el nivel medio.

(1) N. del T.: en portugués, y en el original, *creche(s)*; albergue infantil diurno, casacuna.

Organigrama de la escolaridad



* Puede comenzar a los 6 años

La educación superior, a la cual tienen acceso los que concluyendo la enseñanza media han sido aprobados en un proceso selectivo, también presenta una doble visión. Inicialmente hay una graduación con cursos de duración variable. Algunos de ellos son obligatorios para el ejercicio de profesiones reglamentadas. Los titulados de esos cursos pueden tener acceso a la post-graduación, que incluye desde cursos más breves, como los de perfeccionamiento y especialización, hasta los de maestría (en general de dos a tres años y elaboración de una exposición sobre una investigación) y de doctorado (en general de tres a cinco años, y elaboración de una tesis inédita). La post-graduación concentra la mayor parte de la investigación científica del país.

La nueva LDB creó los «cursos secuenciales por campo del saber», de duración relativamente reducida y con niveles de extensión variables, con el propósito de atraer candidatos interesados en cumplir un perfeccionamiento profesional, o incluso de adquirir conocimientos por cualquier otro motivo, y que no pueden cubrir íntegramente una graduación, o que no están dispuestos a hacerlo.

La educación profesional abarca los cursos, vinculados o no a la enseñanza regular (fundamental, media o superior), y cuyo fin es la cualificación o perfeccionamiento profesional de estudiantes y trabajadores.

El cuadro de la página anterior también incluye la educación especial, destinada a los estudiantes cuyas especiales circunstancias lo requieren, y la educación indígena, para la población correspondiente.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA ENSEÑANZA

Brasil es un Estado federal. Las responsabilidades gubernamentales en mate-

ria educativa están divididas entre la Unión y los estados federados, el Distrito Federal y los municipios². Ha sido prevista también la colaboración entre sus sistemas de enseñanza. Para hacer frente a esos mandatos, la Constitución Federal determina que al menos el 18 por cien de los ingresos por impuestos de la Unión sean destinados a la educación. Los entes federados deben aportar un mínimo del 25% de sus ingresos por impuestos. La importancia que el texto constitucional da a esa vinculación de recursos es de tal envergadura que su incumplimiento por parte de los estados es motivo suficiente para la intervención de la Unión en la unidad federal infractora. La misma regla vale para el estado en relación con sus municipios.

Es el poder central quien tiene las competencias para elaborar leyes educativas generales y para instituir, a través de ley, un plan nacional de educación³. Aunque algunas imposiciones legislativas del poder central en esta área hayan suscitado controversias, la tradición y la jurisprudencia han admitido un considerable peso al poder normativo de la Unión. Otra tarea del gobierno central, muy recientemente comenzada, consiste en asegurar la realización de evaluaciones nacionales del cumplimiento escolar, tanto en la enseñanza fundamental y media como en la educación superior.

En la oferta escolar, la Unión actúa principalmente en la educación superior (mantiene 39 universidades y otras 8 instituciones de este nivel de enseñanza) y en la educación profesional, con sus escuelas técnicas (23 instituciones), agrotécnicas (46 instituciones) y centros de enseñanza tecnológica (5 instituciones)⁴.

La Unión tiene la obligación de ejercer, en materia educativa, una función redistributiva y suplementaria, de manera

(2) Cabe recordar la especificidad de la federación brasileña que, a partir del texto constitucional de 1988, pasó a estar formada casi únicamente por los Estados y el Distrito Federal, aunque también se incluyeron los municipios.

(3) El primer plan se está debatiendo en el Congreso Nacional.

(4) Datos de abril de 1988.

que garantice la igualdad de oportunidades educacionales por un lado, y el patrón mínimo de calidad de la enseñanza por otro, mediante asistencia técnica y financiera a las federaciones. Esa norma cobra especial relevancia en virtud de las desigualdades regionales, originadas por las acentuadas diferencias en el gasto por alumno, en la cobertura escolar y en la calidad de los servicios ofertados. Esa línea de acción debe ser seguida tanto en la ejecución de programas de ámbito nacional—por ejemplo, en la distribución de libros didácticos, alimentación y transporte escolar, todos ellos en la enseñanza fundamental—como en el traspaso de recursos financieros a los entes federados y, como ha sucedido recientemente, directamente a las escuelas.

Como muestra la tabla I, los estados vienen actuando con un peso progresivamente mayor en la oferta de la enseñanza fundamental y media. Muchos de ellos actúan también en la educación superior, incluso acometiendo graves problemas de cobertura en las áreas que lo requieren con absoluta prioridad. Como en muchos otros aspectos, la desigualdad regional posee aquí una característica especial, pues sería impropio comparar la situación de Sao Paulo, el estado más rico de la federación, que mantiene tres de las mayores y más prestigiosas universidades brasileñas,

con la situación de otros estados más pobres, en los cuales el nivel de cobertura de la escolaridad básica aún es considerablemente deficiente. De los estados también se espera una actuación complementaria y redistributiva en relación con sus municipios.

La Constitución Federal brasileña determina que los municipios actúen prioritariamente en la educación infantil y en la enseñanza fundamental. No obstante, algunos de ellos han dado pasos en la oferta de la enseñanza media y hasta se han implicado en la oferta de la enseñanza superior, particularmente en la primera década de los 80, cuando su participación fue mayor en las matrículas, reduciéndose un poco y estabilizándose en los años siguientes.

A pesar de la razonable antigüedad de las normas sobre el reparto de competencias y sobre el régimen de colaboración, lo que se puede constatar es un panorama histórico de poca racionalidad en las iniciativas, en los tres niveles, por parte de algunos gobiernos, en materia educativa. Incluso después de 1988, en cada nivel prevaleció la práctica de un cierto comportamiento anárquico, ignorando con frecuencia las iniciativas de los demás. La ausencia de criterios técnicos y universales en las redistribuciones se convirtió en una de las características más significativas de las actuaciones gubernamentales.

TABLA I
Matrícula inicial por dependencia administrativa (en millares y porcentajes)

	Preescolar**					Enseñanza Fundamental					Enseñanza Media					Educación Superior (Graduado)				
	Dependencia Administrativa																			
	Fed.	Est.	Mun.	Par.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Par.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Par.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Par.	Total
1970*	1 0,2 %	169 45,2 %	51 13,6 %	153 41 %	374 100 %	116 0,6 %	10.890 58,6 %	5.197 28 %	2.370 12,8 %	18.573 100 %	38 3,9 %	468 46,6 %	44 4,4 %	453 45,1 %	1.003 100 %	159 28,3 %	68 12,1 %	25 4,5 %	309 55,1 %	561 100 %
1980	9 0,6 %	328 31,7 %	381 25,3 %	617 42,5 %	1.335 100 %	169 0,7 %	11.928 52,8 %	7.603 33,7 %	2.898 12,8 %	22.598 100 %	86 3,1 %	1.325 47 %	97 3,4 %	1.311 46,5 %	2.819 100 %	317 23 %	109 7,9 %	66 4,8 %	885 64,3 %	1.377 100 %
1986	26 0,8 %	833 27 %	1.214 39,4 %	1.011 32,8 %	3.084 100 %	120 0,5 %	14.554 57,4 %	7.604 30 %	3.080 12,1 %	25.358 100 %	96 3 %	1.885 59,5 %	135 4,3 %	1.051 33,2 %	3.167 100 %	326 23 %	154 10,8 %	98 6,9 %	840 59,3 %	1.418 100 %
1991	17 0,3 %	1.210 22,9 %	2.743 51,9 %	1.314 24,9 %	5.284 100 %	95 0,3 %	16.717 57,2 %	8.773 30 %	3.618 12,4 %	29.203 100 %	103 2,7 %	2.473 65,6 %	177 10,1 %	1.017 27 %	3.770 100 %	320 20,5 %	202 12,9 %	83 5,3 %	960 61,3 %	1.565 100 %
1996	6 0,1 %	998 17,5 %	3.447 60,3 %	1.263 22,1 %	5.714 100 %	33 0,1 %	18.469 55,7 %	10.921 33 %	3.708 11,2 %	33.131 100 %	113 2 %	4.137 72,1 %	312 5,4 %	1.177 20,5 %	5.739 100 %	389 20,9 %	243 13 %	103 5,5 %	1.133 60,6 %	1.868 100 %

Fuente: Ministerio de Educación y Deportes.

* En la Enseñanza Fundamental (primer grado), datos de 1972; en la Educación Superior, datos de 1971.

** Incluye la atención escolar anterior a la Enseñanza Fundamental, sin limitación de edad.

Históricamente, el gobierno de la Unión ha ejercido su función complementaria y redistributiva por medio de un gran número de programas marcados por el «clientelismo» y por exigencias formales. El apoyo a los gobiernos subnacionales se da, generalmente, de forma individual, sin seguir una planificación que contemple criterios técnicos y exija contrapartidas de cara a una racionalización de las iniciativas en la oferta de los servicios educativos.

Las relaciones entre los estados y sus municipios, a su vez, vienen marcadas desde hace tiempo por el signo de la falta de articulación en materia de planificación y división racional de competencias. Los estados se muestran más interesados en la gestión de su red escolar. El apoyo a sus municipios, por vía normativa, va asociado a los intereses políticos, con la consecuencia de beneficiar a los municipios más ricos e influyentes en el juego político regional (Souza, 1993).

Buena muestra de esa falta de articulación son las dolorosas deficiencias de la municipalización de la enseñanza de 1º grado, cuya implementación progresiva ya estaba prevista por ley en 1971. En más de veinte años, el progreso en esa área ha sido escaso. Las matrículas en la red municipal aumentaron del 28% en 1970, al apenas 33% de 1996. En algunos estados lo que sucedió fue una estatalización de la oferta. El caso del estado de Sao Paulo fue el más significativo: sus municipios casi abandonaron la oferta de ese nivel de enseñanza, empujándola hacia el poder público estatal. Por otro lado, en donde más avanzó la municipalización –fenómeno característico en varios estados del nordeste– se produjo prácticamente una transferencia de competencias sin los correspondientes recursos para soportarlas.

Este panorama fue el responsable de una gigantesca variación en el coste por alumno de las escuelas públicas entre regiones, unidades federadas y, en el interior de un mismo estado, entre la red estatal y

las municipales. Aunque los estudios sobre la materia sean escasos, una Auditoría, realizada a mediados de la década de los 80, reveló variaciones que iban desde los 308,2 dólares en el Distrito Federal y los 306,2 dólares en la red estatal de Río de Janeiro a los 32,6 dólares en las escuelas de la red estatal del Piauí y los 21,2 dólares en la red municipal del Estado de Alagoas (Xavier & Marques, 1987).

Entre la tradicional superposición de iniciativas y la consecuente profusión de normas educativas, quedó un exiguo espacio para que los centros de enseñanza pudieran tomar decisiones. La regla general, que muy recientemente comienza a modificarse, es la de escuelas sin autonomía alguna frente a los órganos centrales de la administración educativa, incluso en el campo pedagógico. Resumiendo, y como suele suceder en las regiones más apartadas de la zona rural, la situación extrema de escuelas semiabandonadas, en las cuales, por carencias de preparación profesional y de apoyo técnico, el recurso a la improvisación se convirtió en el medio de supervivencia.

En un intento de combatir esos vicios, se acometieron algunos cambios legales y constitucionales, cuyos efectos, no obstante, comienzan a sentirse tenuemente. En primer lugar, se fijó de forma más clara el reparto de responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales. De tal manera que, por ejemplo, a los municipios se les ha prohibido actuar en la oferta de la enseñanza media y superior, a menos que lo hagan aplicando recursos ajenos a los del 25%, que deben aplicar de su recaudación impositiva, al apartado de educación. Se hace hincapié también en el necesario cumplimiento de la norma que desarrolla la colaboración entre estados y municipios para la oferta de la enseñanza fundamental. Sin embargo, la medida más concreta e innovadora fue la presentada para la creación, en el ámbito de cada estado, del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la

Enseñanza Fundamental y de Valoración del Magisterio. Esos fondos, de naturaleza contable, se proveen en un 15% de las principales fuentes de recursos de estados y municipios. Su redistribución se hace de acuerdo con el número de alumnos matriculados en las respectivas redes de enseñanza de estados y municipios. Anualmente, se fija un valor nacional mínimo por alumno, nunca inferior al cociente entre la previsión de la recaudación total de cada fondo y el número de alumnos matriculados en la enseñanza fundamental durante el año anterior. Cuando los recursos del fondo de un estado no son suficientes para alcanzar el valor nacional mínimo por alumno, la Unión debe completarlo.

Con una duración prevista de diez años, esos fondos comenzaron a ser implantados obligatoriamente al inicio de 1998. Por consiguiente, sus efectos apenas pueden sentirse aún, y aunque se pueda prever una mayor equidad en el reparto de tareas y en la distribución de recursos en el ámbito intraestatal, las desigualdades en este ámbito no gozan de la garantía de ser corregidas, pues, como ya se refleja en la fijación del valor mínimo anual por el Presidente de la República, la Unión no está dispuesta a arriesgar una mayor y sustancial cantidad de recursos para una iniciativa que técnicos influyentes del Ejecutivo califican de «saco sin fondo».

También quedó determinado, tras la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 14/96, qué estados y municipios deben definir sus formas de colaboración en la oferta de la enseñanza fundamental, toda vez que ambas entidades tienen responsabilidades en ese ámbito. Cabe destacar que la Constitución Federal no prevé que los estados y los municipios hayan de responsabilizarse obligatoriamente de la oferta de la enseñanza fundamental. Ambos deben «actuar», prioritariamente, en ese nivel de la enseñanza. Por ello, se hace necesario que un acuerdo entre los dos niveles de

gobierno, en el seno de cada estado, permita el reparto de responsabilidades y la articulación de iniciativas.

Es obligado, no obstante, reconocer las innovaciones surgidas en algunos estados que se anticiparon a las innovaciones constitucionales, movidos, esencialmente, por la escasez de recursos y por la constatable relevancia de sus iniciativas. Los procedimientos fueron diversos. Unos, como ocurrió en el estado de Rio Grande do Sul, se apoyaron en las transferencias negociadas para recursos y patrimonio. Otros, como en el estado de Santa Catarina, los municipios asumieron la oferta de los cursos iniciales de la enseñanza fundamental; en algunos, se adoptó la división de responsabilidades de acuerdo con la capacidad financiera de los municipios (estado de Minas Gerais); o combinando ambos modelos, como sucede, por ejemplo, en el estado del Paraná (Amaral Sobrinho, 1995; Marques, 1995).

LA EDUCACIÓN INFANTIL

La cobertura de la educación infantil en Brasil ha mostrado deficiencias y desigualdades. En los primeros años de edad, particularmente, el nivel de cobertura es aún bastante insatisfactorio, con un avance mayor en preescolar. La tasa de cobertura en 1989 fue apenas del 16,9%. La población de 0 a 3 años casi no fue contemplada, cayendo la tasa hasta el 5,1%. En la franja de 5 a 6 años subía hasta el 33,96% en el año 1991 (MEC, 1994). El elitismo de la oferta era evidente: sólo eran atendidos el 9% de los niños entre los 0 y los 6 años cuyas familias tenían una renta mensual per cápita inferior al salario mínimo, frente al 35% de las que tenían un rendimiento superior a dos veces el salario mínimo (IBGE, 1992). Generalmente, la expansión de la educación infantil se produjo en función del empeño de las autoridades locales

en atender las reivindicaciones de la población (cf. a tabla I) y en unos momentos en los que no había una política nacional para el sector⁵.

A pesar de este deficiente panorama, la Constitución Federal determina el «deber del Estado» de garantizar la «cobertura en jardines de infancia y centros de preescolar a los niños de cero a seis años de edad».

Dos grandes avances pueden detectarse en esa norma constitucional. En primer lugar, cabe destacar el nuevo campo que se abre con el reconocimiento del jardín de infancia como una institución educativa y no meramente social, o de simple depósito de niños para alivio de padres imposibilitados de permanecer durante el día, o parte del día, con sus hijos. Por otro lado, garantizar la cobertura educativa de los niños en esa franja de edad es un hecho inédito en Brasil. En todo caso, hace ya bastante tiempo que los educadores venían insistiendo sobre la importancia de la preparación de los niños para la vida escolar, mediante la cobertura en instituciones que desarrollarían más precozmente a estos niños, no tanto en aspectos cognitivos como en sus aspectos más socioafectivos. En un país como Brasil, aún lastrado por graves problemas en la enseñanza obligatoria, la extensión de la cobertura educativa en la primera infancia puede contribuir a la positiva regresión del panorama, a través de una preparación de los niños de cara al desarrollo de su futura vida escolar (Castro, 1998).

Mientras tanto, la contundencia de esa norma constitucional es criticada por diversos analistas. Ciertamente, las objeciones no se basan en un menosprecio al valor de la educación infantil, sino al idealismo de preverla como una obligación del

poder público para toda la población. En el contexto de gratuidad de la enseñanza en centros oficiales, la referida norma constitucional conlleva el riesgo de ocasionar una gran dispersión de esfuerzos. Se comprende si tenemos en cuenta que, además de que el poder público cumple mal sus deberes para con la enseñanza fundamental y afronta diversos problemas de mantenimiento en instituciones de otros niveles de enseñanza, haya creado una amplia red de obligaciones que ha sido responsable, en parte, de una situación perversa, en la cual los sectores de la sociedad que poseen mayor poder económico obtienen ventajas desproporcionadas con respecto a sus necesidades.

Es necesario, consiguientemente, buscar un equilibrio entre la difusión de la educación infantil y la corrección de las deficiencias en la oferta de la propia enseñanza obligatoria. En general, las dos tareas son importantes y complementarias, aunque el texto constitucional ponga más énfasis en atender a la segunda. Por tanto, dada la escasez de recursos para atender las demandas en esta área educativa, sería conveniente que el poder público estableciera una estrategia que diera prioridad, en la oferta educativa de educación infantil, a la población con pocos recursos.

LA ENSEÑANZA FUNDAMENTAL

Como se dijo anteriormente, la oferta de la enseñanza fundamental es, principalmente, responsabilidad de los estados y de los municipios, debiendo el gobierno de la Unión, a través de la asistencia técnica y financiera, asumir las funciones suplementa-

(5) Hasta el censo escolar de 1997 (actualmente en su fase final), los jardines de infancia e instituciones similares no formaban parte de las estadísticas educativas. De aquí, por tanto, la falta de actualidad de datos. Las tasas de cobertura de preescolar, a su vez, son relativamente poco precisas debido a la falta de claridad, hasta la LDB de 1996, sobre esa franja de edad.

ria y redistributiva. Como muestra la tabla I, la iniciativa privada es responsable de apenas un 11,2% de las matrículas en el nivel (1996), lo que revela el grado de importancia de la red pública en el sector.

A pesar de que la obligatoriedad de la enseñanza elemental de ocho años fue establecida en la Constitución de 1967, la tasa media de cobertura de la población entre 7 y 14 años es del 91,2%, y baja al 83,1% en la zona rural del país; el 86,4% en

la región nordeste, siendo del 80,1% en su zona rural (PNAD, 1996). Las principales faltas de cobertura escolar se localizan principalmente en las áreas rurales de las regiones más pobres y en la periferia de las grandes metrópolis.

En virtud de la expansión de la cobertura de la enseñanza obligatoria, las tasas de analfabetismo han ido bajando a lo largo de los años, como muestra la tabla II.

TABLA II
Analfabetismo de la población de más de 15 años (en millares)

AÑO	Nº DE ANALFABETOS	%
1900	6.348	65,3
1920	11.409	65,0
1940	13.269	56,1
1950	15.272	50,6
1960	15.964	39,7
1970	18.100	33,7
1980	19.356	25,9
1991	19.233	20,1
1995*	16.097	15,6
1996*	16.545	15,6

Fuente: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE.

* Excluye el área rural de la región norte, subestimando el contingente de analfabetos.

Tras el fracaso de los amplios programas de alfabetización de adultos emprendidos en las décadas de los 70 y de los 80, la universalización de la enseñanza elemental pasó a ser vista como el medio más eficaz de combatir el analfabetismo. Con todo, las autoridades educativas han apoyado iniciativas locales para la educación básica de adultos, muchas veces en convenio con empresas. Además de esto, la Constitución de 1988 garantizó el derecho

de acceso a la enseñanza fundamental a las personas que no tuvieron esa posibilidad en la edad correspondiente (entre los 7 y los 14 años).

Si el acceso a la escuela obligatoria se encuentra razonablemente próximo a la universalización, los índices de eficiencia de la enseñanza fundamental muestran graves distorsiones. Los niveles de abandono y, principalmente de repetidores, son elevados. El porcentaje de alumnos que re-

pitieron el curso 1º llegó al 44% entre 1995 y 1996. En el curso 5º, la tasa, en el mismo período, fue del 35%. En consecuencia, de ese fenómeno ya conocido como «pedagogía de la repetición», el desfase entre el curso y la edad alcanza altos niveles. Según el censo escolar de 1996, la tasa nacional de distorsión curso/edad en la enseñanza fundamental fue del 68,7%, llegó al 81,3% en la región norte y al 83,1% en la región nordeste. En consecuencia, menos de la mitad de los alumnos que entran en la enseñanza fundamental consiguen terminarla, y los que lo hacen han pasado, para conseguirlo, una media de 11,2 años. Los que han accedido a la escuela –incluidos los que abandonan– pasan en ella una media que supera los ocho años (Oliveira & Castro, s.f; MEC/INEP, 1996). De esta manera, si consideramos como analfabetos funcionales los brasileños con más de diez años de edad sin instrucción, o con menos de cinco años de escolarización, el contingente alcanza los 63,4 millones de individuos, sobre una población total de 123 millones (PNAD, 1996).

La calidad de la enseñanza ofertada presenta serias deficiencias, como demuestran los resultados del Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) 1995, del Ministerio de Educación y Deportes (MED). El aprovechamiento medio (midiendo la probabilidad de respuesta correcta a cuestiones de un test, en una escala de cero a cien) en Matemáticas fue apenas de un 29,5% en el curso 4º, y del 35,6% en el 8º. En lectura los valores son mayores aunque bajos: el 49,9% en el curso 4º y 65,9 en el 8º. En las dos áreas y cursos, los resultados fueron inferiores en las regiones más pobres, con una diferencia regional de rendimiento del orden del 21%

(comparación hecha entre el sudeste y el nordeste en lectura, en el curso 8º. También se observa una marcada diferencia entre la zona urbana y la rural.

La pobreza y la inserción precoz de los niños en el mundo laboral constituyen factores importantes de fracaso escolar y de abandono prematuro de la escuela obligatoria. En 1995, había en torno a los 3,8 millones de niños entre los 5 y los 14 años trabajando (PNAD, 1995). En ese año, la proporción de pobres en el país llegaba a los 30,4 millones de personas (20% de la población), índice obtenido en virtud del impacto favorable de la estabilización monetaria sobre las rentas más bajas (Rocha, 1997)⁶. Los recursos privados de las familias pobres para la educación de sus hijos son inevitablemente muy bajos, a pesar de que reconozcan la gran recompensa que les proporciona la educación. Además de esto, los niños, al encontrarse en muchos casos con escuelas mal preparadas para recibirlos, se convierten en víctimas casi naturales de una pedagogía arcaica que concibe la repetición de curso como una forma de control de la calidad de la enseñanza. Finalmente, los efectos de los primeros tropiezos disminuyen la autoestima de los niños y de sus familias, reforzando con ello la continuidad del fracaso escolar e impidiendo que la educación ejerza su papel en la reducción de los mismos niveles de pobreza.

Para combatir este panorama de problemas en la enseñanza fundamental, se van tomando importantes iniciativas. Con el propósito de corregir el flujo escolar se han creado grupos acelerados en los cuales los estudiantes con retraso escolar reciben un tratamiento educativo especial, con material didáctico adecuado y profesores

(6) En 1993, había 43,2 millones de individuos por debajo del mínimo de pobreza, correspondiente al 30% de la población. El concepto de pobreza utilizado va asociado al hecho concreto de renta baja, es decir, aquella que se considera insuficiente para atender las necesidades básicas en determinado tiempo y lugar, y tiene en cuenta la renta familiar per cápita y las *cestas de compra* locales en familias de renta baja (Rocha, 1997).

preparados para potenciar el avance escolar (aceleración del aprendizaje).

Contando con el apoyo del Banco Mundial, se implantó a partir de 1993 el Proyecto Nordeste, de cara a mejorar la calidad de la enseñanza fundamental en la región del país que históricamente presenta los índices educativos más desfavorables. El proyecto comprende un extenso muestrario de iniciativas, que incluyen la distribución de libros didácticos a los alumnos, reformas y equipamientos en las escuelas, implantación de bibliotecas y perfeccionamiento de profesores. Un programa similar, llamado FUNDESCOLA I, comienzan a implantarse en las regiones norte, nordeste y centro-oeste, las más pobres del país, con el objetivo de atender a 4.200 escuelas y 1,35 millones de estudiantes entre los 7 y los 14 años (THE WORLD BANK, 1998).

Supuso un cambio institucional valioso el que representa la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Evaluación del Magisterio, que deberá promover una mayor equidad en la distribución de los recursos dentro de cada estado y podrá disminuir las disparidades del gasto por alumno entre los estados y las regiones. Además de esto, el 60 por cien de los recursos monetarios deben destinarse al pago de los profesores, medida que permitirá el aumento de los salarios docentes en las regiones más decaídas.

La preparación de los profesores va progresivamente mereciendo una mayor atención⁷ e incluye los recursos que posibilita la educación a distancia, que permiten el perfeccionamiento de los profesores en su mismo lugar de trabajo. Un ejemplo de esa iniciativa es el programa *TV escola*, del gobierno federal, que envió medios a

45.000 escuelas públicas para recibir programas educativos.

Para aligerar el impacto de la pobreza en el desarrollo escolar, se crearon programas que compatibilizan el principio de renta mínima con la frecuencia escolar. Las familias con un determinado nivel de pobreza asumen el compromiso de enviar a sus hijos a la escuela y son compensadas con un auxilio financiero mensual. Tras el punto de partida de estas iniciativas cuyos pioneros fueron el Distrito Federal y los municipios de Campinas y Ribeirão Preto (ambos en el estado de São Paulo), implantadas en 1995, otros muchos entes federados instauraron sus propios programas o están estudiando su creación. El gobierno mismo de la Unión creó un programa de lucha contra el trabajo infantil y el estímulo de la frecuencia escolar en regiones particularmente sensibles y piensa extenderlo a todo el país, mediante transferencias de recursos hacia los municipios que implementen sus propios programas. Aunque sea prematuro evaluar de forma rigurosa estas experiencias, comúnmente llamadas de «bolsa-escuela», ya se puede constatar una mejora en los índices de frecuencia y aprovechamiento en los niños de las familias más desfavorecidas. Sin embargo, otros indicadores apuntan hacia la necesidad de mejorar las condiciones intraescolares como el medio más eficaz de lucha contra el fracaso en la enseñanza fundamental, lo que aconseja cautela en cuanto al uso de los recursos educativos en programas de aumento de la renta familiar.

Esas y otras medidas representan una muestra inequívoca de un mayor compromiso de las autoridades públicas y de la sociedad en general, en el sentido de garantizar el derecho a la escolaridad ele-

(7) De acuerdo con el Censo Escolar de 1996, el 9% de los docentes de enseñanza fundamental no tiene el nivel de escolaridad mínima para el ejercicio de la profesión (enseñanza media completa), tasa que llega al 19% en la región nordeste y al 23% en la región norte.

mental. Los problemas son enormes y abarcan cuestiones no directamente ligadas al campo educativo, como la pobreza, la injusta distribución de la renta, las desigualdades regionales e, incluso, los prejuicios raciales que, ciertamente, contribuyen al hecho de que la población «negra» posea la mitad del número medio de años de estudio en comparación con la «blanca»⁸. Con todo, tras años de desencuentro, el país se puso de acuerdo en admitir el papel real de la educación en las transformaciones que suceden en el mundo y, finalmente, parece decidido a garantizar un derecho ya hace mucho plasmado en los preceptos constitucionales y legales.

LA ENSEÑANZA MEDIA

La Constitución Federal brasileña prevé la progresiva universalización de la enseñanza media. Ciertamente, la norma es el resultado de la preocupación de los constituyentes por la escasa expansión de este nivel escolar en el país. En 1996, la media neta de matrícula fue de apenas el 24%.

En la realidad, los problemas de flujo escolar en la enseñanza fundamental rebajaron el impulso sobre la extensión de la oferta de plazas en la enseñanza media. Aún así, el crecimiento de matrículas entre 1991 y 1996 fue del 52,2%, y la media alcanzada sólo en 1997 llegó al 11,6% según el Censo Escolar de ese año. En la medida en que el flujo en la enseñanza fundamental se vuelva paulatinamente más regular, el aumento en el nivel medio crecerá considerablemente. Por ello, el aumento en la oferta de plazas debe ser un elemento prioritario en las políticas educativas, espe-

cialmente en los estados, pues éstos ya detentan más del 70% de las matrículas y, de acuerdo con la norma constitucional, tienen en ese campo una de sus principales responsabilidades en materia educativa.

Aunque de menor calado que en el nivel fundamental, la enseñanza media brasileña también presenta problemas de flujo escolar. Más de la mitad de los alumnos matriculados se encuentran fuera de la franja de edad prevista (de los 15 a los 17 años), distorsión que alcanza a más del 70% en la región norte y al 68% en la región nordeste. En 1995, más de medio millón de estudiantes fueron suspendidos, lo que supone un total de casi el 15% del contingente de alumnos (MEC, 1997).

A pesar del embudo representado en la enseñanza fundamental, también el rendimiento escolar se ha mostrado bastante insatisfactorio. De acuerdo con el SAEB 1995, el aprovechamiento medio en Matemáticas en el 3º (y último) curso fue de apenas un 35,6%, y en lectura del 66,1%. Nuevamente, los resultados fueron inferiores en las regiones más pobres, aunque la diferencia inter-regional fuese menor si los comparamos con la enseñanza fundamental (MEC, 1998b). Evaluaciones llevadas a cabo al final de 1997, sobre el 37% de los alumnos que finalizaron el nivel medio, en nueve estados de diferentes regiones, mostraron resultados aún peores: la media de aciertos en Lengua Portuguesa fue del 40% de los alumnos que estudian en el horario diurno, y del 33% de los que estudian en el nocturno; en Matemáticas, la media de aciertos fue del 26%, independientemente del horario de estudio (MEC/INEP, 1998a).

Además de estos problemas, la enseñanza media de Brasil no es ajena a los problemas derivados de la falta de definición sobre la cualificación para el trabajo y

(8) En 1990 la población blanca llegaba a una media de 5,9 años de edad estudiando, mientras que la negra se situaba en los 3,3 (*apud* PNUD/IPEA, 1996).

la preparación científica. Sucesivas reformas han procurado buscar soluciones para el rol que han de contemplar las dos líneas de formación. Siguiendo una visión estrecha y tecnicista, la reforma llevada a cabo en 1971 instituyó la profesionalización mediante título en toda la enseñanza media. Esa estructura unitaria, no obstante, no pudo impedir que diversas escuelas, en general privadas y de élite, adoptaran una formación académica disfrazada, con el objetivo de preparar a sus alumnos para el acceso a la enseñanza superior. Mientras, en la mayoría de las escuelas públicas, se permitían una serie de habilitaciones profesionales trasnochadas, de muy poca utilidad para una buena colocación en el mercado de trabajo. A pesar de la revisión de este unitarismo en 1982, la enseñanza media mantuvo ese estrabismo sobre los objetivos de formación científica y de cualificación profesional.

La LDB de 1996 posee el mérito de no haber cometido el error de abrir un único camino para la formación de los estudiantes. La ley reconoce que es indispensable que todos reciban una formación general. Pero va más allá y abre la perspectiva de la diferenciación, apartándose de la exigencia de un uniformismo incapaz de tener en cuenta las desigualdades personales de aptitud, personalidad y motivación (Castro, 1998). Como mostró la investigación realizada con casi 430.000 estudiantes que finalizaron la enseñanza media en nueve estados, el 37,8% de los alumnos deseaban ingresar en la enseñanza superior; el 17,4% querían hacer cursos profesionales para optar al mercado de trabajo; el 11,6% deseaban conseguir rápidamente un empleo; y el 12% se mostraban indecisos sobre qué hacer (MEC/INEP, 1998a). No es difícil, por tanto, percibir que esa diversi-

dad de perspectivas es incompatible con la idea de una escuela única.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior en Brasil, al igual que en otras partes del mundo, sufrió una gran expansión en las últimas décadas, con tendencia, no obstante, a estabilizarse desde los años 80. Concretamente, las matrículas aumentaron de 51.100 en 1950 a 1.377.286 en 1980. Ya en los años 80, como muestra la tabla I, el crecimiento de las matrículas fue del 10%.

A pesar del crecimiento de las últimas décadas, la población con estudios superiores es escasa. El número de estudiantes de nivel superior por cada cien mil habitantes en 1996 es de apenas 1.189 personas, prácticamente el mismo que en 1980, aunque casi el 12% más que en 1991⁹. Esta situación se puede explicar, en gran parte, por los problemas de acceso y flujo escolar en la educación básica.

En Brasil, la educación superior surgió por iniciativa del gobierno central, que la monopolizaba hasta la llegada de la República, en 1889. Con todo, fue en la década de los años 40 de este siglo cuando comenzó a crearse el modelo, aún vigente, por el cual el gobierno federal mantiene al menos una institución de educación superior en cada estado. La expansión de estas instituciones tuvo su punto álgido en los años 70. Después, sus matrículas fueron creciendo más lentamente, en gran parte debido a los fuertes ajustes provocados por la crisis fiscal.

El que los estados se ocupen de la enseñanza superior es un fenómeno relativamente reciente, exceptuado el estado de São Paulo cuya iniciativa en este sentido se

(9) Estos datos están ligeramente sobreestimados, pues tienen en cuenta el total de matrículas al comienzo del año lectivo, sin considerar el abandono a lo largo del curso.

remonta a la década de los años 30, aparte de otras iniciativas de comienzos de siglo que no tuvieron mayor trascendencia. En algunos casos, el mantenimiento de instituciones de educación superior por parte de los estados suele ser objeto de críticas, debido a las deficiencias de cobertura pública en la oferta de enseñanza fundamental y media. Las mismas objeciones se hacen a los municipios que tienen capacidad de actuación en la educación superior. Por tanto, en ese nivel, las matrículas municipales se estabilizaron, tras un considerable crecimiento al inicio de los 80. Como ya se ha dicho, la LDB de 1996 puso freno a una mayor ocupación municipal en la oferta de la educación superior.

Las más prestigiosas instituciones de educación superior brasileña son las que el poder público mantiene, principalmente el federal y el estado de São Paulo. No obstante, el número de instituciones públicas es elevado y, aunque gozan de mejor reputación que las privadas, su calidad de enseñanza es bastante heterogénea.

Por otro lado, la estructura organizativa y administrativa de las instituciones públicas de educación superior es considerablemente uniforme. A pesar de que la autonomía universitaria esté contemplada por ley (1968) en primer lugar y, más tarde por norma constitucional (1988), las instituciones de educación superior han sido obligadas a observar las mismas normas que cualquier otro servicio público, algo que cercenó, particularmente en el ámbito federal, sus peculiaridades. En lo tocante a su financiación, estas instituciones también gozan de características comunes. En general, dependen básicamente de las provisiones hechas desde el erario público. Sus gastos se cubren por vía reglamentaria y se les destinan más fondos que a las instituciones privadas, lo que se explica por el mayor desarrollo de actividades investigadoras, pero también por mayores ventajas concedidas a los funcionarios públicos e

incluso por la acumulación de pérdidas administrativas a lo largo de los años.

El sector privado tuvo, igualmente, una mayor expansión en el período anterior a la década de los 80. A partir de entonces, su crecimiento pasó a ser más lento, reflejando también las dificultades económicas del país. Incluso así, el sector continuó manteniendo la mayor parte de las instituciones de enseñanza (77% en 1996) asumiendo la mayor parte de las matrículas (el 60% en 1996).

En realidad, el gobierno federal procuró favorecer el proceso de expansión del sector privado como una forma de aliviar la relativa rigidez en el crecimiento de plazas para el sector público. Además de facilitar la apertura de centros particulares y el reconocimiento de sus cursos, el gobierno de la Unión creó un programa de «crédito educativo» por el cual los estudiantes sin condiciones económicas para pagar las anualidades en centros privados, se beneficiaban de la financiación pública, la cual perciben cuando concluyen sus estudios. Durante muchos años, el crédito educativo gozó de subsidios especiales a bajo interés y sin revisión o actualización lesiva en el crédito. En los últimos años, no obstante, esa política ha sido modificada. Incluso así, la solicitud de créditos aumentó significativamente, generando situaciones de agobio, como pueden ser los constantes atrasos en la salida de los recursos comprometidos o del aumento de la inasistencia para los estudiantes.

Sólo recientemente la evaluación de los resultados en la educación superior despertó una verdadera preocupación social, pasando a formar parte de las políticas educativas. Debe hacerse, en este punto, excepción en lo que respecta a la actividad investigadora, que ya tenía hace algún tiempo su financiación asociada al proceso evaluativo. En cuanto a la enseñanza, solamente venían usándose procedimientos burocráticos tradicionales en las autorizaciones para el funcionamiento de las insti-

tuciones y el reconocimiento de sus cursos. Mientras tanto, en 1996, comenzó a aplicarse el «Examen Nacional de Cursos», popularmente conocido como «El Probón». Inicialmente limitado a algunas áreas, más previsto para abarcar todos los cursos de graduación, este examen es obligatorio para los alumnos que están terminando sus cursos, y necesario para la obtención de diplomas. Fueron intensas las resistencias a su creación, lo que dio origen a concesiones inusitadas, principalmente a la hora de obtener los diplomas –y, en el caso de profesiones regladas, el permiso oficial para su ejercicio–, como darlo aunque el estudiante tenga una nota baja, incluso aunque entregue la prueba en blanco. A pesar de esto, la publicidad dada a los resultados de los exámenes ha llevado a diversas instituciones a revisar sus procedimientos, lo que podría tener consecuencias positivas sobre la calidad de la enseñanza.

La extensión del proceso evaluativo constituye uno de los mayores desafíos de la educación superior brasileña. Entre otros problemas que necesita afrontar el sector, cabría también apuntar la necesidad de asegurar una verdadera autonomía administrativa para las universidades públicas y promover la ampliación de la oferta del crédito educativo. Y no menos importante será el preguntarse, al respecto, de los efectos, en términos de igualdad en las políticas sociales, del mantenimiento de la gratuidad universal en la enseñanza pública superior.

LA EDUCACIÓN PROFESIONAL

Con la aprobación de la LDB de 1996, la expresión «educación profesional» pasó a definir las diversas modalidades de cursos de cualificación profesional, vinculadas o no a la enseñanza reglada. Ésta puede tener tres niveles de oferta.

El primero, denominado básico, está abierto a cualquiera que lo desee, y su matrícula está condicionada a la capacidad de aprovechamiento y no al nivel de escolaridad. Sus cursos son de duración variable y no están sujetos a reglamentación curricular. El segundo nivel, denominado técnico, está destinado a alumnos matriculados o titulados de enseñanza media. Sin embargo, posee una organización curricular propia, independiente de la enseñanza de formación académica. Por ello, es más flexible y posibilita que el estudiante concilie más adecuadamente sus necesidades y aspiraciones en el aprendizaje técnico con las formalidades de la estructura escolar. Finalmente, el tercer nivel, el tecnológico, corresponde a los cursos de nivel superior del área tecnológica, y está destinado a graduados de enseñanza media o del nivel técnico de educación profesional.

Brasil posee una buena red de escuelas de formación profesional, que cubren parte de la demanda de los estudiantes interesados en esta enseñanza y las necesidades de las empresas que precisan recursos humanos mejor cualificados. Es el caso de las escuelas técnicas federales y de la red de escuelas vinculadas al sector empresarial.

Estas últimas se mantienen en gran parte con recursos originarios de un impuesto específico (llamado de contribución social), traído de la aportación fiscal de las empresas. Se dividen en cuatro grandes ramos. Los más tradicionales, creados en la década de los 40, son el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial – SENAI- y el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial – SENAC-. Al final de los años 80, se crearon el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural – SENAR- y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENAT-. Como estas escuelas por tradición mantienen un estrecho contacto con el mundo empresarial, han sido capaces de adaptarse mejor a las demandas del sector, escapando de la relativa rigidez de la estructura escolar. El

SENAI, por ejemplo, fue creado en 1942 con el objetivo básico de cualificar a los futuros trabajadores de las industrias. Con el paso del tiempo, su actuación se ramificó mediante la implantación de cursos técnicos, la ampliación de programas de preparación y la oferta de asistencia técnica y tecnológica a empresas. En 1995, el SENAI realizó 2,3 millones de matrículas, en cerca de tres mil cursos, que abarcaron más de 25 áreas industriales, en su red de 956 «unidades operativas» (346 de ellas itinerantes).

Las escuelas técnicas federales, a su vez, conforman una red de establecimientos que han ganado una merecida reputación en su área, haciendo buenos, en principio, los elevados costes para su mantenimiento. Aunque tuviesen como finalidad primordial la de formar técnicos de nivel medio, su excelente planteamiento y su vinculación a la enseñanza de formación general acabaron atrayendo a estudiantes que tenían por objetivo llegar a la educación superior, en muchas ocasiones compitiendo por plazas de cursos que no eran específicos del área técnica. Esta contradicción fue uno de los motivos principales de la reciente reforma que ha desestimado la oferta de la enseñanza de la formación académica en las instituciones de enseñanza profesional.

Los cambios en el sector productivo están exigiendo la formación de un nuevo perfil de trabajador que, además, esté capacitado para adaptarse a los cambios tecnológicos. Las escuelas de enseñanza regular tienen, naturalmente, un papel a desempeñar en esa formación. Con todo, la necesidad constante de perfeccionamiento y actualización profesionales exigen una flexibilidad que, en la realidad brasileña, deberá ser reforzado por los cursos de educación profesional. Por eso, este sector comienza a recibir un tratamiento especial por parte de las autoridades educativas, y ya comienza a haber planes para su expansión en los próximos años.

LA EDUCACIÓN ESPECIAL •

La Constitución Federal de 1988 contiene varias normas de apoyo a los deficientes: igualdad de derechos en el trabajo; el deber de los tres niveles de gobierno para su protección; la institución (conforme a ley) de un subsidio mensual en el caso de carencias; y la previsión de programas especiales de atención e integración social, así como facilidades de acceso y locomoción. El deber del Estado en la atención a la educación especial está presente en otra de esas normas.

Aunque el texto constitucional restrinja la atención en educación especial a quienes tengan deficiencias, el concepto de educación especial incluye también a los que padecen conductas atípicas y a los superdotados. De ahí la expresión «portadores de necesidades educativas especiales», la cual, por su carácter genérico, engloba las tres categorías de educandos reseñadas. Esta concepción fue adoptada por la LDB de 1996, que interpretó de forma más elástica la idea de atención educativa especial.

Esa atención debe llevarse a cabo, preferentemente, en la red regular de enseñanza, medida ésta que supone un medio de promover la integración de los educandos, y que ayuda a romper ideas preconcebidas y el respeto a las diferencias individuales. Por otro lado, los costes, más elevados, de las escuelas especiales harían inviable la atención a todos los portadores de necesidades especiales, lo que sería aún más grave en un país con serios problemas en la oferta de educación pública. Si la integración en la enseñanza regular no fuera posible, la atención se hará o en clases especiales de la propia escuela de enseñanza regular, o, en caso de que fuera preciso algún tipo de apoyo que ésta no pudiera ofrecer, en una escuela especial o en un servicio especializado. Es el caso, por ejemplo, de las oficinas pedagógicas,

destinadas al desarrollo de aptitudes y habilidades profesionales; las clases hospitalarias, para la atención de educandos internados en hospitales; enseñanza con profesores itinerantes, preparados para desarrollar su trabajo en varias escuelas; sala de estimulación esencial, destinada a los deficientes de 0 a 3 años y niños considerados de alto riesgo.

La legislación brasileña reconoce y valora la atención que se presta a la enseñanza especial tras los primeros años de vida del niño, así como determinados aspectos que revelen alguna deficiencia, grandes habilidades o conductas atípicas. Al final, cuanto más pronto comience el trabajo de educación especial, mayor será la tendencia hacia el éxito en la reorientación del desarrollo físico, intelectual y social del niño. De tal forma que el estímulo y la evaluación de los niños portadores de necesidades educativas especiales deben ponerse en marcha en los primeros años de la educación básica, incluso en los jardines de infancia, preesuelas u otras entidades de educación infantil previstas por la ley.

No obstante, si pasamos del terreno de los preceptos legales al de la realidad, podemos constatar que el país padece un considerable abandono en la educación especial. En cuanto a disponibilidad, la atención de los estudiantes con necesidades de educación especial prácticamente se limita a la educación infantil y a la enseñanza fundamental. En realidad, aún no existe una política nacional para el sector y sólo recientemente el gobierno federal ha decidido abandonar la línea de atención especial terapéutica en favor de una concepción de la educación especial como

modalidad de enseñanza (Mazzota, 1996). Como muestra la tabla III, el país aún necesita hacer un esfuerzo mayor para cumplir la norma constitucional que da preferencia a la integración, pues la mayoría de las matrículas de educación especial se localizan en instituciones especializadas. Desde 1988 se produjo un decremento de la integración, del 43,6% al 45%, en 1996. Desgraciadamente, el nivel mayor de integración en las regiones menos desarrolladas, como muestra la tabla III, no es fruto de una política consistente, pues la atención a la enseñanza especial no se difunde.

Por otro lado, a pesar de la dedicación de diversos profesionales e instituciones públicas y privadas, la calidad de los servicios ofrecidos es, en general, insatisfactoria. La integración muchas veces se queda en lo nominal. Los profesores no reciben preparación adecuada, o adquieren escasos o superficiales conocimientos sobre la materia. Si existen, los recursos didáctico-pedagógicos son insuficientes y/o inadecuados (Castro, 1998). En lo que se refiere a la financiación, el poder público en Brasil ha mostrado una gran indecisión entre ampliar su red de atención de educación especial o dejarlo en manos de terceros. En este sentido, las organizaciones no gubernamentales – ONGs – se han convertido en «rivales funcionales de la red escolar pública» (Gomes & Amaral Sobrinho, 1996). La LDB de 1996 determinó que el poder público pasara a dar preferencia a la expansión de su red, pero es probable que las ONGs continúen desempeñando un importante papel en este sector, dadas las deficiencias de cobertura por parte de la red pública.

TABLA III
*Distribución de las matrículas de alumnos de
 educación especial - 1996*

Regiones	Matrículas en la Enseñanza Regular	Matrículas en instituciones especializadas	Total
Norte	0,78	0,22	100
Noreste	0,48	0,52	100
Sureste	0,43	0,57	100
Sur	0,42	0,58	100
Centro-Oeste	0,38	0,62	100
Total Brasil	0,45	0,55	100

Fuente: MEC, 1996.

LA EDUCACIÓN INDÍGENA

Según el censo de 1995 de la Fundación Nacional del Indio –FUNAI–, órgano oficial del sector, la población indígena de Brasil alcanza la cifra de 325.000 individuos, en contraposición a las estimativas que varían entre 1 y 5 millones de habitantes, inmediatamente antes del inicio de la colonización europea. Actualmente, en el territorio brasileño viven 206 pueblos indígenas, el 40% de los cuales están constituidos por sociedades de hasta 200 personas (Barreto Filho, 1996). De un total estimado en unas 1.000 lenguas indígenas habladas a finales del siglo XV, quedan en la actualidad cerca de 180, de las cuales 156 son habladas por menos de mil personas, 40 por menos de cien personas y, la más difundida de ellas apenas por veinte mil individuos (Rodrigues, 1993).

Hasta hace pocos años, la política oficial relativa a los indios era de «integración armoniosa», lo que significaba reconocer su diversidad, mas pretendiendo su identificación con la sociedad nacional. La Constitución de 1988 promovió una significativa

ruptura institucional con esa visión, al establecer el derecho «imprescriptible» de las comunidades indígenas a las tierras que tradicionalmente ocupan, y reconocer el derecho que poseen de preservar su «organización social, sus costumbres, lenguas, creencias y tradiciones». En el campo de la educación, les fue reconocido a los indios el derecho a usar, en la enseñanza fundamental, sus lenguas maternas, junto con la portuguesa, así como el recurso a sus propios procesos de aprendizaje.

En la realidad, ya desde mediados los años 60, el gobierno brasileño reconocía el valor de uso de la educación bilingüe para las sociedades indígenas, mediante la aprobación de la Convención nº 107, de 1957, de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo –OIT– sobre «protección e integración de las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales de países independientes». En 1972, la FUNAI determinó que la educación de los grupos indígenas «con problemas de 'barrera' lingüística» sería siempre bilingüe, norma que se reafirmó un año más tarde por el Estatuto del Indio, princi-

pal documento legal sobre la cuestión indígena en Brasil.

A pesar de los avances legales, aún perdura una considerable indefinición de responsabilidades entre los niveles de gobierno en lo que se refiere a la oferta de educación indígena. Desde que los asuntos que atañen a las poblaciones indígenas son constitucionalmente responsabilidad de la Unión, los estados y municipios han puesto reparos o se resisten a su mantenimiento escolar. Además de eso, con mucha frecuencia las presiones sobre las tierras indígenas y sus riquezas naturales encuentran el apoyo en los grupos políticos y en los poderes públicos locales, lo que acarrea muestras de prejuicios en las iniciativas educativas de esos gobiernos, o, como suele suceder a menudo, su recurrente omisión.

En virtud de lo delicado del asunto, la LDB de 1996 mantuvo la ya expresada indefinición, pero dio un paso adelante al prever la responsabilidad del gobierno de la Unión sobre apoyo técnico y financiero

a los entes federados para cubrir la educación intercultural en las comunidades indígenas. Esto debe ser llevado a cabo mediante el desarrollo de programas integrados de enseñanza y investigación, que, por otro lado, han de ser planeados oídas las comunidades indígenas y con los siguientes objetivos:

- «Fortalecer las prácticas socioculturales y la lengua materna de cada comunidad indígena».
- «Mantener programas de formación de personal especializado, destinado a la educación escolar en las comunidades indígenas».
- «Desarrollar currículos y programas específicos, en los que se incluyan los contenidos culturales correspondientes a las respectivas comunidades».
- «Elaborar y publicar sistemáticamente material didáctico específico y diferenciado». (art. 79).

TABLA IV
Alumnos indígenas – 1996

Nivel de enseñanza	Alumnos
Preescolar	
– Escuelas de aldea	14.601
– Escuelas fuera de las aldeas	1.090
Subtotal	15.691
Enseñanza Fundamental	
– Escuelas de aldea	48.292
– Escuelas fuera de las aldeas	7.255
Subtotal	55.547
Enseñanza media	1.009
Educación superior	61
TOTAL	72.308

Fuente: Fundación Nacional del Indio.

La Constitución brasileña garantiza la oferta de la educación indígena en la enseñanza fundamental, lo que no impide la extensión del sistema intercultural a otros niveles de enseñanza, como implícitamente reconoce la LDB. La tabla IV presenta el total de alumnos indígenas matriculados en instituciones de enseñanza en 1996. Como la FUNAI no posee datos estadísticos sobre la franja de edad de la población, no es posible evaluar el nivel de asistencia. De manera general, la educación intercultural está limitada a las escuelas de las aldeas. Incluso allí, la oferta se concentra en los primeros cursos, y la cobertura no siempre es la adecuada, en gran parte debido a que es muy reciente la preocupación por formar a profesionales habilitados y por desarrollar recursos pedagógicos específicos.

LA FINANCIACIÓN PÚBLICA

Como se apuntó anteriormente, la Constitución brasileña determina que la Unión y los entes federados deben aplicar al área educativa un tanto por ciento mínimo de su recaudación de impuestos: del 18% para el área federal y del 25% para los estados y los municipios. Frecuentemente criticada por establecer una cierta rigidez presupuestaria, estas vinculaciones, no

obstante, han establecido una base estable de recursos aplicables al área educativa, convirtiendo la financiación del sector en un hecho menos vinculado a los cambios políticos y económicos. En 1995, por ejemplo, esa vinculación de recursos había dejado para el sector educativo un montante de 31,17 billones de dólares (cf. a tabla V), de los que el 22,3% corresponde a la renta federal, el 48,1% a los estados y el 29,6% a los municipios (MEC, 1996; Negri, 1997).

La tabla V estima el montante de los recursos públicos disponibles para su aplicación en el área educativa¹⁰. Además de la aportación proveniente de los impuestos prevista en la Constitución Federal, se han sumado otras fuentes de financiación muy significativas. Algunas constituciones y leyes de los entes federados han elevado el porcentaje mínimo del 25%, generando recursos adicionales para su aplicación en materia educativa. Otro tributo importante es el de «salario-educación», pagado por las empresas y destinado exclusivamente a la enseñanza fundamental. Un tercio de su recaudación queda en el gobierno federal y dos tercios son distribuidos entre cada estado y sus municipios, conforme a criterios estipulados en la ley de cada estado. Finalmente, han sido incluidos los recursos de las contribuciones sociales que mantienen las escuelas de la red de formación profesional.

(10) Aunque la legislación brasileña sea liberal en cuanto al destino de los recursos públicos para la iniciativa privada, en la práctica las transferencias directas se ven reducidas, debido a cuestiones ideológicas y al recelo, bien fundamentado en realidad, sobre posibles malversaciones de lo público. No obstante, el sector privado recibe un considerable apoyo público a través de exenciones fiscales.

TABLA V
Recursos disponibles para la educación – 1995

TRIBUTOS	BILLONES DE DÓLARES*
Impuestos – obligaciones constitucionales:	
Constitución Federal	26.451
Constituciones de los estados federados	1.307
Subtotal	27.758
Contribuciones sociales:	
Salario-educación	2.589
SENAI	538
SENAC	249
SENAT	37
Subtotal	3.413
TOTAL	31.171

Fuentes: MEC, 1996; NEGRI, 1997 (datos en reales).

* La cotización media del real en 1995 fue de 0,9177 \$ USA (*Coyuntura Económica*).

Si pasamos de los recursos teóricamente disponibles a la realidad de su aplicación real, son innumerables los problemas que se presentan. Diversos estudios han constatado la existencia de irregularidades en el cumplimiento de la aportación de recursos, particularmente en la esfera municipal. En no pocas ocasiones, gastos hechos con obras ajenas al área educativa son cargados en el porcentaje correspondiente a este sector, algo que, además, cuenta con la omisión de los órganos fiscalizadores. En el salario-educación, los fraudes, recientemente erradicados, se sucedían continuamente, al conceder las empresas bolsas de estudios a sus trabajadores y a los hijos de éstos con lo que deducían parte de los impuestos que deberían ir a las arcas del Estado.

Además de estos problemas, la eficiencia en las aplicaciones presupuestarias de-

jan mucho que desear. Las instancias burocráticas son lentas y consumen recursos que deberían llegar a las escuelas. A pesar de haberse adoptado criterios más técnicos tanto en el ámbito federal como en algunos estados en los últimos años, la influencia político-partidaria aún persiste a la hora de redistribuir recursos entre los diferentes niveles de gobierno, hecho que pone freno a la lucha contra las diferencias regionales. Por otro lado, todavía representan una pesada carga para el país los efectos derivados de políticas educativas y prácticas pedagógicas equivocadas, como las que toleran durante años las elevadas tasas de repetición en la enseñanza fundamental.

Esos vicios, junto a la poca fiabilidad de los datos financieros públicos, especialmente los de los gobiernos subnacionales, han sido los responsables de la desconfianza de muchos analistas con relación a

las estimaciones del Ministerio de Educación y Deportes que sitúan el gasto público en educación en el 4,5% del Producto Interior Bruto. De ahí la existencia de estimaciones un poco más bajas, incluso hechas desde agencias gubernamentales¹¹.

Aunque los problemas sean muchos, nunca la negligencia debe presidir las iniciativas que han de ser tomadas para corregirlos.

La LDB de 1996 creó normas más claras para la gestión de los recursos públicos. A destacar, entre ellas, la publicidad dada sobre el destino y gasto presupuestario, facilitando con ello el control social. Además de eso, la nueva ley respalda y estimula la práctica, poco antes adoptada por el gobierno federal, de enviar los recursos directamente a las escuelas, sin pasar la tortuosa intermediación de otras instancias burocráticas. Para ello, basta la simple creación de consejos escolares, formados por representantes de la propia escuela y de la comunidad, los cuales tienen las responsabilidades de decidir sobre las necesidades del centro y fiscalizar la aplicación de los recursos recibidos.

La Enmienda nº 14 a la Constitución, del año 1996, obligó a los entes federados a destinar a la enseñanza fundamental, entre 1998 y el 2007, el 60% de sus recursos destinados a educación, en un intento de evitar que los sectores menos dinámicos se vean perjudicados en la disputa por la consecución de recursos. Tan importante como esta medida fue la creación del ya mencionado Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valoración del Magisterio. Es de esperar un saludable cambio en el panorama de la escolaridad obligatoria del país con la implantación de este Fondo, ya que permitirá una mejor distribución de los recursos en el interior de cada estado. Sin embargo, como ya se indicó más arriba, los ajustes

presupuestarios del gobierno federal rebajan el optimismo en una lucha más eficaz contra las desigualdades entre los estados.

SUPERANDO OBSTÁCULOS

La educación brasileña viene sistemáticamente marcada por una profunda distancia entre los principios legales y las expectativas creadas, por un lado, y su concreción en el terreno real por el otro. La Constitución de 1988 amplió los derechos educativos, a pesar de que, en la época de promulgarse, el país ya se enfrentaba a una serie de deficiencias en la atención de las necesidades básicas del sector. Desde entonces, aunque de forma muy lenta, las conquistas constitucionales van paulatinamente transformándose en realidad.

Aunque Brasil no sea especialmente pródigo en los gastos educativos, sus fondos deberían ser suficientes para conseguir un panorama más favorable en su sistema de enseñanza. Mientras tanto, los efectos de los altos índices de pobreza y la escasa igualdad en la oferta de las oportunidades educativas por parte del poder público, han sido los responsables de la persistencia de los bajos índices de eficiencia de sus escuelas, principalmente en la enseñanza fundamental.

Los desafíos de una mayor integración del país en la economía globalizada parecen finalmente haber sensibilizado a las autoridades públicas y a los diversos segmentos sociales hacia la necesidad de cambios profundos en el campo educativo. En este sentido, se van implementando medidas institucionales de especial relevancia, así como programas más eficaces. Es importante señalar que una de las iniciativas más prometedoras, la creación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valoración del

(11) El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, órgano público federal, calculó, para 1990, un presupuesto público total del 3,7% del PIB (IBGE, 1993).

Magisterio, fue fruto de un cambio constitucional, y que pone de relieve que el país necesitó casi una década para crear un mecanismo que garantizase una mayor racionalización en la distribución de los recursos que deben ser aplicados en la universalización de la enseñanza fundamental.

Los avances en curso no deben ocultar los desafíos presentes. A pesar de la mejora en la distribución de la renta, obtenida con la estabilización monetaria a partir de 1994, las desigualdades sociales y los desníveis regionales aún son notables y pueden disminuir el impacto de medidas acertadas en el campo educativo. Además de esto, la creación de políticas sociales de mayor equidad debe hacer frente a los obstáculos de los intereses político-partidarios y a la resistencia de los sectores privilegiados. Se trata, en todo caso, de barreras que deben ser traspasadas para que el país consiga romper su persistente círculo vicioso de pobreza y baja escolaridad, creando una sociedad más justa y consolidando su régimen democrático.

BIBLIOGRAFÍA

- AMARAL SOBRINHO, J.: «O regime de colaboração entre Estados e Municípios: uma estratégia para administrar a escassez», *Universa*, vol. 3, núm. 1, março de 1995.
- BARRETO FILHO, H. T.: *Sociedades indígenas: diversidade cultural contemporânea no Brasil*. Brasília, FUNAI/CEDOC, 1996.
- CASTRO, M. L. O. de.: *A educação na Constituição de 1988 e a LDB*. Brasília, André Quicé, 1998.
- GOMES, C. A.; AMARAL SOBRINHO, J.: *Educação especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas*. Brasília, MEC/SEESP/UNESCO, 1996.
- IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: *Crianças e adolescentes: indicadores sociais*, v. 4. Rio de Janeiro, IBGE, 1992.
- *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1993.
- MARQUES, A. E. S. Por que não se consegue municipalizar o ensino básico: recursos financeiros e leis não são suficientes? *Universa*, vol. 3, núm. 1, março de 1995.
- MAZZOTTA, M. J. S.: *Educação especial no Brasil: história e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 1996.
- MEC-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. *Educação Infantil: situação atual*. MEC/SEF/DPE/Coedi, 1994.
- *Desenvolvimento da educação no Brasil*. Brasília, MEC, 1996.
- MEC-MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO/INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS.: *Informe Estatístico 1996*. Brasília, MEC/INEP, 1997.
- *Avaliação de concluintes do ensino médio 1997 - relatório preliminar*. MEC/INEP, 1998^a.
- *SAEB/95: relatório final*. Brasília, MEC/INEP, 1998b.
- NEGRI, B.: *O financiamento da educação no Brasil*. Série documental: textos para discussão, vol. 1, núm. 1, MEC, Janeiro, 1997.
- OLIVEIRA, J. B. A.; CASTRO, C. de M. (coord.) (s.d.): *Ensino fundamental e competitividade empresarial. Uma proposta para ação do governo*. São Paulo, Instituto Herbert Levy.
- PNUD-PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO & IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.: *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro, PNUD/Brasília, IPEA, 1996.
- ROCHA, S.: «Crise, estabilização e pobreza - 1990 a 1995», *Conjuntura Econômica*, ano 51, núm. 1, Janeiro, 1997.

- RODRIGUES, A. D'I.: «Línguas indígenas, 500 anos de descobertas e perdas», *Ciência Hoje*, vol. 16, núm. 95, novembro de 1993.
- SOUZA, A. de M. E.: «Crise de Estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas», *Planejamento de Políticas Públicas*, núm. 10, dezembro de 1993.
- THE WORLD BANK.: *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$62,5 million to the Federative Republic of Brazil for the School Improvement Project - FUNDESCOLA I*. March 16, 1998. Report nº 17402-BR.
- XAVIER, A. C. da R.; MARQUES, A. E. S.: *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau*. Brasília, MEC, 1987.
- Banco de datos estadísticos consultados por vía no bibliográfica:
- PNAD - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) - 1995 e 1996.