

「PERFIL DE PAÍS」

Brasil



SITEAL 



1. Resumen del marco normativo y estructura del sistema educativo nacional

[Estructura](#)

2. Compromisos y obligaciones del Estado como garante del derecho a la educación

Cuando los Estados firman un tratado de derechos humanos, asumen la voluntad y el compromiso de crear las condiciones necesarias para transformar la situación en el sentido que allí se propone. El instrumento jurídico fija los principios de un nuevo pacto, que debieran guiar el horizonte de la política pública, dotar de sentido y legitimidad a las acciones que los Estados orienten para su cumplimiento efectivo.

En el marco del derecho, existen básicamente dos tipos de compromisos: aquellos que los Estados asumen en el ámbito internacional al ratificar instrumentos jurídicos regionales e internacionales, y los de alcance nacional, que se expresan generalmente en las leyes nacionales de educación. En el proceso de efectivización del derecho a la educación, los países avanzan en la armonización jurídica acorde a los compromisos asumidos y en la definición de un marco conceptual común desde donde interpretar las decisiones y las acciones que se lleven adelante. Es a partir del diseño y la formulación de planes, estrategias o políticas de gran alcance que los Estados direccionan y conducen las acciones orientadas a garantizar que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes accedan y transiten la escuela, se gradúen e incorporen aprendizajes significativos.

El propósito de este documento es ofrecer información para dar cuenta de los avances de los Estados latinoamericanos en garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

2.1. Compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito internacional

Los instrumentos jurídicos de carácter internacional determinan los deberes y las obligaciones de los Estados en cuestiones relativas al respeto, la protección y el cumplimiento del derecho a la educación. El derecho internacional distingue entre instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes. Los instrumentos vinculantes (principales convenciones y tratados) son aquellos a los que los Estados dan su consentimiento en obligarse legalmente –mediante su ratificación o adhesión– y, por lo tanto, asumen el compromiso de adecuar su normativa interna a los estándares internacionales. Por su parte, aquellos que no tienen carácter jurídicamente vinculante aportan una gran autoridad política y moral; a modo de ejemplo, la [Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#). Si bien los ODS no revisten obligatoriedad, las acciones que los países orienten para su implementación permiten vehicular el cumplimiento efectivo del derecho a la educación.

Brasil ratificó y adhirió a diferentes instrumentos jurídicos que ayudaron a la conformación de un cuerpo normativo relevante. Entre ellos se destacan: la [Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza](#), ratificada en 1968; la [Convención sobre los Derechos](#)

[del Niño](#), ratificada en 1990; y la [Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible \(ODS\)](#), en 2016. A través del [decreto presidencial 8892/16](#), modificado por el [decreto 11.397 de 2023](#), la Comisión Nacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tiene el propósito de adoptar, difundir y dar transparencia al proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La comisión está compuesta por ocho representantes gubernamentales y ocho representantes de la sociedad civil y del sector privado, elegidos por convocatoria pública.

2.2. Compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito nacional

Los Estados asumen compromisos y obligaciones a nivel internacional que adecúan normativamente al interior de sus ordenamientos jurídicos. Dentro de este compendio, la constitución expresa la protección más alta del derecho a la educación. Su texto funciona como marco para las leyes nacionales y las políticas públicas. Asimismo, las leyes generales de educación amplían las obligaciones del Estado respecto a este derecho, definen y distribuyen las responsabilidades relativas a la dinámica del funcionamiento de los sistemas educativos, su ordenamiento y estructura.

En Brasil, el artículo 205 de la [Constitución Nacional](#) señala que se promoverá la educación, derecho de todas las personas y deber del Estado y de la familia, fomentado con la colaboración de la sociedad, buscando el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo.

La [Ley 9.394](#) establece las directrices y bases de la educación nacional en Brasil. En el art. 2 menciona que la educación es un deber de la familia y del Estado y que se inspira en los principios de la libertad y los ideales de la solidaridad humana para lograr el pleno desarrollo del estudiante. A su vez, que la enseñanza se basará en los principios de: igualdad de condiciones de acceso y permanencia en la escuela; libertad para aprender, enseñar, investigar y difundir la cultura; el pluralismo de ideas; el respeto de la libertad y la apreciación de la tolerancia; la coexistencia de instituciones educativas públicas y privadas; la garantía de la gratuidad de la educación pública; la valorización del profesional de la educación escolar; la gestión democrática de la educación pública; la garantía del estándar de calidad; la valorización de la experiencia extraescolar; el vínculo entre la educación escolar, el trabajo y las prácticas sociales; la consideración de la diversidad étnico-racial; la garantía del derecho a la educación y al aprendizaje a lo largo de la vida; y el respeto de la diversidad humana; lingüística, cultural e identitaria de personas sordas, sordociegas y con problemas de audición. [BRA Tabla 1. Instrumentos jurídicos en el ámbito nacional e internacional](#)

2.3. Planificación de la educación

Una de las formas de vincular la dimensión jurídica con las acciones programáticas es mediante los ejercicios de planificación. A través de los planes, los Estados legitiman, establecen prioridades y orientan el trabajo de los actores encargados de coordinar, ejecutar y monitorear las acciones destinadas a garantizar el derecho a la educación. En estos planes también suelen señalarse los enfoques y principios rectores que los guían.

En Brasil, el [Plan Nacional de Educación \(PNE\) 2014 -2024](#) fue instituido por la [Ley 13.005 de 2014](#). Determina, para el primer año de vigencia, la elaboración o adecuación de los planes de educación estaduais, municipales y del Distrito Federal, en consonancia con el texto nacional. La construcción participativa del [PNE](#) generó diez lineamientos que, desde 2014, han orientado la política educativa en el marco de los 20 objetivos que estructuran el plan proyectado a diez años. Estos objetivos han buscado principalmente: universalizar la educación primaria; incrementar la tasa neta de matrícula en

secundaria; universalizar, para la población de 4 a 17 años de edad con discapacidad y altas competencias o superdotación, el acceso a la educación básica y la asistencia educativa especializada; implementar y ampliar la educación a tiempo completo; promover la calidad de la educación básica; incrementar la escolaridad promedio de la población de 18 a 29 años; aumentar la tasa de alfabetización de la población de 15 años y más; y ofrecer matrícula para la educación de personas jóvenes y adultas en primaria, secundaria y educación profesional. En cuanto a la educación técnica, la formación docente y la educación superior, estos objetivos buscan incidir tanto en la matrícula de secundaria técnica y profesional, como en la de educación superior. De igual forma, sitúan la mejora en la calidad de la educación y la implementación de la Política Nacional de Formación de Profesores en el centro de la política. Finalmente, el [PNE](#) ha proyectado la ampliación de la inversión pública en educación para alcanzar, al menos, un nivel del 7% del Producto Interno Bruto (PIB) del país en el quinto año de vigencia de la ley, y por lo menos el equivalente al 10% del PIB al final de la década.

La [Política Nacional de Alfabetización](#) enfatiza que la alfabetización es fundamental para la vida escolar y para el pleno ejercicio de la ciudadanía. A su vez, hace hincapié en que la adquisición de conocimientos básicos (lectoescritura y matemática) es clave para garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades, para el desarrollo personal de las infancias y de la sociedad. Los principios que hacen posible la elaboración de una política de alfabetización basada en la evidencia son: la conciencia fonémica, la instrucción fónica sistemática, la fluidez lectora, el desarrollo del vocabulario, la comprensión de textos y producción escrita, y la adopción de políticas públicas exitosas, tanto a nivel nacional como internacional.

El [Plan Nacional de Formación de Profesores de Educación Básica](#) es resultado de la acción conjunta del Ministerio de Educación, las instituciones públicas de educación superior (IPES) y las secretarías de los estados y municipios, en el ámbito del [Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación \(PDE\)](#), que establece un nuevo sistema de colaboración. El Plan Nacional de Formación está dirigido a docentes de escuelas públicas estatales y municipales, mediante la oferta de cursos gratuitos de educación superior pública; cubre los municipios de 21 estados de la Federación, a través de 76 instituciones públicas de educación superior de los cuales 48 son federales y 28 son estatales, además de la colaboración de 14 universidades comunitarias. [BRA Tabla 2. Estrategias nacionales orientadas a garantizar el derecho a la educación](#)

3. Caracterización de la política educativa nacional

Este apartado hace foco en el conjunto de acciones que el Estado está orientando para garantizar el derecho a la educación. La caracterización de la política educativa se abordará desde tres dimensiones. En primer lugar, se describirá la estructura y el tamaño del sistema educativo. En segundo lugar, se buscará indagar y caracterizar el conjunto de intervenciones a través de las cuales se busca mantener el sistema educativo en funcionamiento. Este análisis se realizará haciendo foco en: 1) currículo y modelos de gestión institucional; 2) docentes; 3) infraestructura, tecnología y equipamiento; 4) transferencias de bienes y recursos financieros con el fin de fortalecer el sostenimiento de las trayectorias escolares. Finalmente, se buscará dar cuenta del gobierno del sistema, tanto en sus arreglos organizativos e institucionales como en el financiamiento de la política educativa, y los sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas.

3.1. Estructura del sistema educativo nacional

La [Ley 9.394 de Directrices y Bases de la Educación Nacional](#), sancionada en 1996 y modificada en 2018, determina que el sistema federal de educación está conformado por la educación básica y la

educación superior. La educación básica comprende la educación infantil, la enseñanza fundamental y la enseñanza media. Es obligatoria y gratuita entre los 4 y los 17 años.

Se ofrece educación en diversas modalidades: educación de jóvenes y adultos, educación especial con perspectiva inclusiva, educación profesional y tecnológica, educación básica del campo, educación escolar indígena, educación escolar *quilombola*, educación para las relaciones étnico-raciales, educación medioambiental, educación en derechos humanos y educación a distancia ([Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Básica](#)). Los planes de estudio de la educación infantil, primaria y secundaria tendrán una base nacional común, para ser complementados, en cada sistema educativo y establecimiento escolar, por contenido diversificado, según las características regionales y locales de la sociedad, la cultura, la economía y el estudiantado.

La **educación de jóvenes y adultos** está dirigida a aquellas personas que no han tenido acceso o posibilidad de continuar los estudios. Será un instrumento para la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida.

La **educación especial** se ofrece preferentemente en el sistema escolar regular, para estudiantes con discapacidades, trastornos generalizados del desarrollo y altas competencias o superdotación.

La **educación escolar *quilombola*** es una modalidad de educación básica destinada a personas afrodescendientes remanentes de quilombos (espacios de resistencia negra generados en el período colonial). La resolución CNE 08/2012 define los [Lineamientos Curriculares Nacionales para la Educación Escolar Quilombola en Educación Básica](#), los cuales establecen la obligación de brindar a dicha población su propia pedagogía, respetando la especificidad étnico-racial y cultural de cada comunidad. Debe ser impartida en establecimientos educativos rurales y urbanos, ubicados en comunidades reconocidas por los organismos públicos responsables como *quilombolas*, así como en aquellas escuelas que reciben estudiantes *quilombolas* fuera de sus comunidades de origen.

Las instituciones educativas se clasifican administrativamente como públicas y privadas. Las instituciones privadas son de carácter particular, comunitario, cooperativo y filantrópico.

El título VI de la [Ley 9.394 de Directrices y Bases de la Educación Nacional](#) se dedica a los profesionales de la educación, señalando los requisitos para trabajar en los diferentes niveles y disposiciones referidas a la promoción de la formación inicial y continua de los docentes.

a. Educación infantil

La educación infantil es la primera etapa de la educación básica. Su propósito es contribuir al desarrollo integral del niño y de la niña, en sus aspectos físicos, psicológicos, intelectuales y sociales, complementando la acción de la familia y la comunidad. La [enmienda constitucional 59](#), incorporada en 2009, establece la obligatoriedad de la educación infantil desde los 4 años. Se diferencian dos tramos de educación infantil: guarderías, desde los 45 días hasta los 3 años, y preescolar, para niños y niñas de 4 y 5 años.

Las [Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Básica](#) establecen una base nacional común, responsable de orientar la organización, la articulación, el desarrollo y la evaluación de las propuestas pedagógicas de todas las redes de educación brasileñas.

b. Enseñanza fundamental

La enseñanza fundamental es la segunda etapa de la educación básica. Es obligatoria. La edad de

referencia abarca desde los 6 a los 14 años. Se divide en dos ciclos, el primero de cinco años y el segundo de cuatro.

Su propósito es contribuir al desarrollo de la capacidad de aprendizaje y comprensión del ambiente natural y social, del sistema político, de la tecnología, de las artes y de los valores en que se fundamenta la sociedad; y al fortalecimiento de los vínculos de familia, los lazos de solidaridad humana y la tolerancia recíproca.

c. Enseñanza media

La enseñanza media es la tercera y última etapa de la educación básica. Es obligatoria y gratuita. Consiste en un mínimo de tres años de escolarización. La edad de referencia abarca desde los 15 hasta los 17 años.

Su propósito es contribuir a la consolidación y a la profundización de los conocimientos adquiridos en la enseñanza fundamental, posibilitando la continuación de estudios y la participación en el trabajo.

La enseñanza media está compuesta por una base común curricular definida a nivel nacional y por itinerarios formativos, los cuales serán implementados según su relevancia para el contexto local. Los itinerarios formativos son: lenguajes y tecnologías, matemáticas y sus tecnologías, ciencias naturales y sus tecnologías, ciencias humanas y sociales aplicadas, y formación técnica y profesional. La [resolución 3 de 2018](#) actualiza las Directrices Curriculares para la Enseñanza Media.

d. Educación profesional y tecnológica

La educación profesional y tecnológica se ofrece en la enseñanza media y en la educación superior. Se integra a los diferentes niveles y modalidades de educación, al trabajo, a la ciencia y la tecnología. Tiene por finalidad preparar para el ejercicio de las profesiones, contribuyendo a que el ciudadano pueda insertarse y actuar en el mundo del trabajo y en la vida en sociedad.

La [Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica \(SETEC\)](#) del Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo definen en conjunto la política de educación técnico profesional, la cual se implementa en escuelas agrotécnicas, centros federales de educación tecnológica (CEFET) y establecimientos del denominado [Sistema S](#), un grupo de instituciones financiadas en parte por empresas del sector privado: SENAC (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial), SESC (Servicio Social de Comercio), SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial), SESI (Servicio Social de la Industria), SEST (Servicio Social de Transporte), SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas), SENAR (Servicio Nacional de Aprendizaje Rural), SENAT (Servicio Social de Aprendizaje de Transporte) y SESCOOP (Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo).

Los cursos de educación profesional y tecnológica pueden ser organizados por ejes tecnológicos, lo que permite la construcción de diferentes rutas de formación, con sujeción a las reglas del sistema y el nivel de educación correspondiente. La educación profesional se desarrolla en articulación con la enseñanza regular o por diferentes estrategias de educación continua, en instituciones especializadas o en el ambiente de trabajo.

La [ley 11.892](#) de 2008 crea la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, y los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología. Las instituciones que la componen poseen autonomía administrativa, patrimonial, financiera, didáctico-pedagógica y disciplinar.

e. Educación superior

La educación superior está orientada a la población que completó la enseñanza media o equivalente. Las instituciones de la educación superior expiden títulos intermedios (tecnicaturas), de grado (licenciaturas) y de posgrado (especializaciones, perfeccionamientos, maestrías y doctorados).

La [Secretaría de Educación Superior \(SESU\)](#) es la unidad del Ministerio de Educación responsable de planificar, orientar, coordinar y supervisar el proceso de formulación e implementación de la Política Nacional de Educación Superior. Entre sus funciones se encuentra el mantenimiento, la supervisión y el desarrollo de las instituciones públicas federales de enseñanza superior y la supervisión de las instituciones privadas de nivel superior. En conjunto con el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), es responsable de la política de oferta y financiamiento y apoyo a los estudiantes de educación superior. También establece políticas e implementa programas dirigidos a residencias de salud y programas de cooperación internacional, con el fin de incrementar el intercambio de personas y conocimientos, y aumentar la visibilidad internacional de la educación superior en Brasil.

En el ejercicio de su autonomía, las universidades pueden crear, organizar y extinguir, en su sede, cursos y programas de educación superior, obedeciendo a las normas generales de la Unión y, cuando sea el caso, del respectivo sistema de enseñanza. Asimismo, corresponde a la Unión asegurar, anualmente, en su presupuesto general, recursos suficientes para el mantenimiento y desarrollo de las instituciones de educación superior por ella financiadas.

Además de los aspectos estructurales, una parte de la caracterización de la política educativa consiste en el **dimensionamiento del tamaño del sistema educativo**.

De acuerdo con los datos del [Censo de Educación Básica \(2022\)](#), se registraron 47,4 millones de estudiantes en las 178,3 mil escuelas de educación básica en Brasil. Considerando la dependencia administrativa, el 49% corresponde al ámbito municipal. La matrícula en educación infantil fue de 9.028.764. En la enseñanza fundamental se registraron 26,5 millones de matrículas y 7,9 millones en enseñanza media. La matrícula de la educación profesional creció 36% en los últimos cinco años (pasando de 584.564, en 2018, a 794.955, en 2022). Por su parte, la matrícula en la educación de personas jóvenes y adultas era de 2.774.429 estudiantes al 2022. En educación especial, había 1,5 millones de matrículas en 2022.

En el mismo año, se registraron 2.315.616 docentes. En la educación infantil trabajan 657 mil docentes (de los cuales el 96% son mujeres); 1.414.211 en educación fundamental; 545.974 mil, en enseñanza media.

En educación superior, Brasil tiene hoy cerca de 8,5 millones de estudiantes, de los cuales 6,4 millones se encuentran en instituciones privadas; 1,3 millones, en instituciones federales y los demás, en universidades públicas de los estados.

3.2. Política educativa nacional

La política educativa está conformada por un conjunto de bienes, servicios y transferencias que los Estados movilizan para garantizar el derecho a la educación. El acceso, la permanencia, la adquisición de aprendizajes y la culminación del tramo escolar de los estudiantes dependen en gran medida de los recursos que los Estados orientan para garantizarlos. Estos recursos se concentran en –al menos– cuatro focos.

- Currículo y modelos de gestión: comprende todas las acciones orientadas a definir los contenidos de la educación, los materiales didácticos, los modelos de gestión institucional y la dinámica en que se

inscriben los procesos de enseñanza y aprendizaje.

- Infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología en las escuelas: acciones dirigidas a mantener, ampliar, rehabilitar, equipar y dotar de tecnología a la red de servicios educativos.
- Docentes: una gran parte de los recursos que orientan los Estados se destinan a formar, evaluar, acreditar y sostener el ejercicio de la docencia. Estas acciones consisten en: formación inicial, formación continua, carrera docente y aseguramiento de las condiciones básicas para el desarrollo del trabajo.
- Fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes: se trata de las acciones de fortalecimiento de la demanda educativa. Dentro del conjunto de las experiencias agrupadas en este foco, se destacan las que se apoyan en la transferencia directa de recursos financieros y de bienes (alimentos, textos escolares, uniformes, entre otros) hacia las familias, a niños, niñas y adolescentes escolarizados o, incluso, hacia los responsables de la gestión de los establecimientos educativos. [BRA Tabla 3. Políticas según foco de intervención](#)

Una mirada a los recursos que Brasil está movilizando para garantizar el derecho a la educación, de modo general y sin pretensión de exhaustividad, muestra las siguientes observaciones.

El foco **currículo y modelos de gestión** se centra en la búsqueda de mayor igualdad de oportunidades. El diseño curricular se orienta a crear las condiciones para transformar las prácticas educativas y mejorar las oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes. Son ejemplo de ello el Programa de Promoción de la Escuela Secundaria a Tiempo Integral ([EMTI](#)), cuyo objetivo general es favorecer la expansión de educación a tiempo completo en la escuela secundaria en los estados y el distrito federal, basado en la educación integral y la expansión del día escolar; el [Programa Novos Caminhos](#), que busca mejorar y fortalecer la oferta de educación profesional y tecnológica; y el [Catálogo Nacional de Cursos Técnicos \(CNCT\)](#), cuyo marco normativo guía a instituciones, estudiantes, educadores, sistemas, redes educativas y de la sociedad en general en cuanto a perfiles profesionales, campos de actividad y fortalecimiento de los cursos técnicos que lo integran. También se destacan el Programa de Apoyo a la Nueva Escuela Secundaria ([PRONEM](#)), que busca mejorar los indicadores de aprendizaje a través de apoyo técnico para la preparación e implementación del Plan de Implementación de la Nueva Escuela Secundaria; y la formación continua a través del Programa de Apoyo para la Implementación de la Base Nacional Común de Currículos ([PROBNCC](#)). En el nivel de educación técnica, se lleva adelante el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo ([PRONATEC](#)), que ofrece diversos formatos de aprendizaje a través de intervenciones como Brasil Profesionalizado, la [Red e-Tec Brasil](#), el [Acuerdo de Gratuidad con los Servicios Nacionales de Aprendizaje](#), Bolsa Formação ([Beca de Formación](#)), y la expansión de la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica, cuyo fin es ampliar las oportunidades de inclusión social y de acceso a la educación y al trabajo decente.

El foco **infraestructura, equipamiento y dotación de tecnología** se centra en el mejoramiento de la infraestructura y dotación de las escuelas, y en el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones dentro del proceso educativo. Muchos programas cuentan en su diseño con componentes de infraestructura; por ejemplo, el Programa Nacional de Educación del Campo ([PRONACAMPO](#)), el [Programa Nacional de Escuelas Cívico-Militares](#) y el [Programa Educação Conectada](#). Otros programas han sido diseñados para la ejecución de acciones en aspectos puntuales relacionados con el nivel escolar o con procesos de inclusión; tal es el caso del [Programa Escola Acessível](#) y del [Programa Proinfancia](#), que incluye proyectos de apoyo para el mantenimiento de la educación infantil con nuevos establecimientos, así como acciones de reestructuración y adquisición de equipos para la Red de Escuelas Públicas de Educación Infantil Temprana. Asimismo, se

encuentran intervenciones integrales como el Programa de Dinero Directo en la Escuela ([PDDE](#)), el cual tiene como objetivo proporcionar asistencia financiera a las escuelas, con el fin de contribuir al mantenimiento y mejora de la infraestructura física y pedagógica. Otro ejemplo en este foco es el [Programa de Banda Ancha en las Escuelas](#).

Las acciones orientadas al foco **docentes** se centran en la formación, actualización y puesta en valor de los docentes como un mecanismo para fortalecer la calidad educativa. Dentro de las intervenciones orientadas a este objetivo, se destaca la Red Nacional de Formación Continua de Profesores, orientada a fortalecer las capacidades estatales para brindar educación de calidad y mejorar la formación continua y profesional de profesores de educación básica de los sistemas públicos. Este programa está dirigido a docentes de educación básica en ejercicio, directores de escuela, equipo gestor de la red nacional de formación continua y dirigentes de los sistemas públicos de educación. Se desarrollan además diversos programas de formación, tales como el [Programa de Residencia Pedagógica](#) y el Programa Nacional para la Formación de Profesores de Educación Básica ([PARFOR](#)).

Las intervenciones del foco **fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes**, llevadas desde el Ministerio de Educación, buscan asegurar la inclusión y mejorar las condiciones de educación del estudiantado. Los servicios se centran principalmente en garantizar alimentación escolar, transporte, becas y espacios educativos pertinentes. Ejemplo de ello son el Programa Nacional de Alimentación Escolar ([PNAE](#)) y el Programa Nacional de Apoyo al Transporte Escolar ([PNATE](#)). Además, se encuentran aquellos programas cuyas acciones promueven la inclusión y el fortalecimiento de aprendizajes, como es el caso del Programa PROJOVEM, que incluye las versiones [PROJOVEM Urbano](#), [PROJOVEM Trabajador](#) y [PROJOVEM Campo](#), con las que se busca, mediante un estímulo económico, que jóvenes de 18 a 29 años que no han concluido el primer tramo del nivel medio tengan acceso a actividades educativas complementarias al sistema educativo formal y formación laboral para ampliar sus oportunidades de acceso al trabajo decente. Dentro de este foco se reformula, en 2023, el emblemático Programa [Bolsa Familia](#). Dirigido a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, constituye un programa de transferencias condicionadas implementado por el gobierno federal de Brasil desde 2003. La contraprestación implica corresponsabilidades en salud y educación (fundamentalmente, cumplimiento del calendario de vacunación y asistencia a la escolaridad obligatoria). El Ministerio de Desarrollo Social (MDS) es el órgano responsable del programa.

Políticas educativas en contexto de pandemia y pospandemia

Los cuatro focos de intervención se vieron tensionados por las circunstancias excepcionales de la pandemia por COVID-19 y el diseño de estrategias de respuesta que permitieran sostener el derecho a la educación y la continuidad pedagógica de niñas, niños y adolescentes. Las políticas educativas impulsadas por Brasil durante el período de suspensión de la presencialidad hicieron hincapié principalmente en el foco «currículo y modelo de gestión». El Ministerio de Educación a través de la [Portaria 343](#) dispuso la sustitución de las clases presenciales por medios digitales. Posteriormente, el [Parecer del Consejo Nacional de Educación CNE/CP 5/2020](#), revisado por el [Parecer CNE/CP 9 en junio de 2020](#), estableció los lineamientos generales para el desarrollo de la continuidad de la enseñanza, el calendario escolar, el currículum y la evaluación.

En relación con otros países, Brasil tempranamente estableció lineamientos para la presencialidad en

las aulas en el [Parecer CNE/CP 16/2020](#). Allí se establecieron las orientaciones educativas para la realización de clases y actividades pedagógicas presenciales y no presenciales en el contexto de pandemia. También se llevó adelante el [Panel de Monitoreo de la Educación Básica en el Contexto de la Pandemia](#), solución tecnológica para ayudar a dirigentes municipales y secretarios estadales de educación, así como a directores escolares, en la toma de decisión en el contexto de la pandemia de COVID-19.

3.3. El gobierno del sistema educativo

El gobierno del sistema educativo se compone por el conjunto de disposiciones legales y procedimientos que establecen, distribuyen y regulan las responsabilidades de los organismos y actores en distintos aspectos que inciden en el funcionamiento global del sistema. De acuerdo a la perspectiva de este documento, se abordará desde tres dimensiones: a) la organización y el modelo de gestión de la educación; b) el financiamiento de la política educativa; c) los sistemas de información y evaluación.

3.3.1 La organización y el modelo de gestión de la educación

Según lo que establecen la Constitución y la Ley de Educación Nacional (art. 8), la Unión, los estados, el distrito federal y los municipios organizan en conjunto los distintos sistemas educativos. El **sistema educativo federal** está conformado por instituciones educativas financiadas por la Unión e instituciones educativas de educación superior privadas. Los **sistemas educativos de los estados y del distrito federal** comprenden a las instituciones financiadas por los estados y el distrito federal, instituciones de educación superior financiadas por el gobierno municipal, instituciones del nivel primario y secundario privadas, y agencias de educación estadales y del distrito federal. Forman parte del distrito federal las instituciones infantiles del sector privado. El **sistema educativo municipal** abarca a las instituciones de educación primaria, secundaria y primera infancia financiadas por el gobierno municipal, instituciones de la primera infancia del sector privado y las instituciones educativas municipales.

La **Unión** es la encargada de coordinar la política educativa nacional, articulando los diferentes niveles y sistemas, ejerciendo un rol normativo, redistributivo y complementario en relación con otras instancias educativas. Entre sus principales funciones se encuentran brindar asistencia técnica y financiera a los estados, el distrito federal y los municipios para el desarrollo de sus sistemas educativos y la asistencia prioritaria a la educación obligatoria; recopilar, analizar y difundir información sobre educación; asegurar un proceso nacional de evaluación del desempeño escolar en la educación primaria, secundaria y superior, en colaboración con los sistemas educativos; autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar los cursos de las instituciones de educación superior y establecimientos de su sistema educativo.

Los **estados** organizan, sostienen y desarrollan los organismos e instituciones oficiales de sus sistemas educativos. También definen junto con los municipios formas de colaboración en la provisión de educación básica, que deben asegurar la distribución proporcional de responsabilidades, de acuerdo con la población a ser atendida y los recursos financieros disponibles en cada una de estas esferas del poder público. Asimismo, elaboran y ejecutan políticas y planes educativos, de acuerdo con los lineamientos y planes nacionales de educación, integrando y coordinando sus acciones y las de

sus municipios. Autorizan, reconocen, acreditan, supervisan y evalúan los cursos de las instituciones de educación superior y establecimientos de su sistema educativo. Fundamentalmente, garantizan la oferta de educación primaria y ofrecen, con carácter prioritario, la educación secundaria a todas las personas que la demanden.

Los **municipios** son responsables de organizar, mantener y desarrollar los órganos e instituciones oficiales de sus sistemas educativos, integrándolos con las políticas y planes educativos de la Unión y de los estados; así como de autorizar, acreditar y fiscalizar los establecimientos de su sistema educativo. Fundamentalmente ofrecen educación infantil en guarderías y centros preescolares, y, con prioridad, educación primaria. Están habilitados a trabajar en otros niveles de educación solo cuando las necesidades de su área de competencia estén plenamente satisfechas y con recursos por encima de los porcentajes establecidos para el mantenimiento y desarrollo de la educación. Los municipios también pueden optar por integrarse al sistema educativo estadual o componer con él un único sistema de educación básica.

El **Ministerio de Educación** es un órgano de la administración federal y tiene bajo su competencia la política educativa nacional. Entre sus funciones, se encuentran la educación en sus distintas modalidades y niveles; la evaluación; la información e investigación educativa; la investigación y extensión universitaria; y la enseñanza y asistencia financiera a familias necesitadas para la educación de sus hijos o dependientes.

El **Consejo Nacional de Educación** es responsable de formular y evaluar la política educativa nacional, velando por la calidad de la enseñanza, de garantizar el cumplimiento de la legislación educativa y de asegurar la participación de la sociedad en la mejora de la educación brasileña.

Finalmente, el Ministerio de Educación se [organiza internamente](#) en distintas áreas e instancias de dirección, coordinación y ejecución, que cumplen funciones específicas con respecto al diseño, la implementación y el seguimiento de la política educativa.

3.3.2 El financiamiento de la política educativa

Brasil se caracteriza por ser un país federal con un sistema descentralizado de asignación de recursos del sistema educativo. La Constitución Federal de 1988 establece dentro de sus postulados que el gobierno federal debe invertir al menos el 18% de sus ingresos fiscales en educación, menos las transferencias obligatorias que realiza a los estados, al distrito federal y a los municipios. No obstante, la aprobación de la [enmienda constitucional 95 de 2016](#) establece un nuevo régimen fiscal, que congeló los gastos primarios del gobierno federal por 20 años, alterando indirectamente la asignación educativa, entre otras. Por su parte, los estados deben invertir en educación al menos el 25% de sus propios ingresos fiscales, más las transferencias que reciben del gobierno federal y cancelar las que transfieren a los municipios, y los municipios deben aplicar al menos el 25% de sus propios ingresos fiscales, más las transferencias que reciben del gobierno federal y del gobierno estadual respectivo.

El [Fondo Nacional para el Desarrollo Educativo \(FNDE\)](#) es el organismo federal encargado de implementar las políticas educativas en Ministerio de Educación. El FNDE contribuye a 26 estados, 5565 municipios y el distrito federal. Las transferencias de dinero se dividen en constitucionales, automáticas y voluntarias a través de convenios. El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de Profesionales de la Educación (FUNDEB) es un fondo especial, de carácter contable. Hasta 2020 fue de ámbito estadual, pero a partir de 2021 entra en vigencia el [nuevo FUNDEB](#), a través de la [enmienda constitucional 108/2020](#), que, entre otras disposiciones, establece que el modelo de asignación de recursos pasa a ser híbrido: por estados y municipios, a los fines de brindarle un carácter más justo y equitativo. Está constituido casi en su totalidad por recursos

provenientes de impuestos y transferencias de los estados, el distrito federal y los municipios, vinculados a la educación en los términos del art. 212 de la Constitución Federal. Además de estos recursos, el FUNDEB también comprende una porción de los recursos federales, siempre que, dentro del ámbito de cada estado, su valor por estudiante no alcance el mínimo definido a nivel nacional. Independientemente de la fuente, todo el recurso generado se redistribuye para su aplicación exclusiva en la educación básica.

El mecanismo de asignación de recursos es a partir de la matrícula ponderada por el nivel educativo y modalidad. Se fija un gasto mínimo por estudiante nacional que debe ser alcanzado en todo el país. En caso contrario, el gobierno federal complementa con sus propios recursos hasta llegar al gasto mínimo.

Forman parte de la gestión y redistribución de los recursos: el [Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira](#) (INEP, por sus siglas en portugués), que realiza el censo escolar y provee los datos estadísticos; el FNDE, que brinda soporte técnico sobre el fondo a estados, distrito federal, municipios, concejos y órganos de control, y monitorea la aplicación de recursos; el Ministerio de Economía, que pone a disposición los fondos recaudados para su distribución y asegura en el presupuesto los recursos federales que ingresen al fondo. El Banco de Brasil y la Caja Económica Federal son esenciales para la distribución de los fondos y el mantenimiento de las cuentas.

3.3.3 Sistemas de información y evaluación

El [IBGE \(Instituto de Estadística y Geografía\)](#) es un organismo dependiente del Ministerio de Economía que coordina, produce y divulga información estadística y geocientífica. En lo referente a educación, a través del Censo Nacional, la Encuesta Nacional de Muestra de Hogares Contínua (PNAD Contínua) y la Encuesta Nacional de Salud Escolar (PENSE), concentra información acerca de la alfabetización, asistencia por nivel educativo y oferta escolar, entre otros aspectos.

El [Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira \(INEP\)](#) es un organismo federal vinculado al Ministerio de Educación, responsable de la producción estadística e indicadores, la implementación de evaluaciones y la gestión de la investigación educativa.

INEP es responsable de los sistemas de evaluación de educación básica y superior. Entre las evaluaciones del nivel básico se destacan: el Censo Educativo; el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM); el Examen Nacional para Certificación de Competencias de Jóvenes y Adultos (ENCCEJA); el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB); la Prova Brasil (Prueba Brasil); la Provinha Brasil (Pruebita Brasil); la Evaluación Nacional de la Alfabetización (ANA); y el Examen de Certificación de Competencia en Lengua Portuguesa de Brasil (CELPE-BRAS). En lo referente a la educación superior, se destacan: el Censo de la Educación Superior; el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior ([SINAES](#)), que incluye el Examen Nacional de Evaluación del Desempeño de Estudiantes (ENADE) y la Evaluación Externa de Instituciones de Educación Superior y Carreras de Grado; y el Examen Nacional de Revalidación de Diplomas de Medicina (REVALIDA).

INEP también es responsable de la coordinación e implementación de los sistemas de **evaluación internacionales**. En la última década, ha participado del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) en 2012, 2015 y 2018, con los objetivos de obtener un diagnóstico instantáneo del nivel de desempeño de niños, niñas y jóvenes en la administración única de la evaluación, monitorear su nivel de desempeño en la administración recurrente de la evaluación y planificar reformas de política educativa. Los estudiantes son mayores de 15 años y las áreas de conocimiento evaluadas

son lectura, matemática y ciencias medioambientales. En simultáneo, el país ha participado en las pruebas internacionales del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE): PERCE 1997, SERCE 2006, TERCE 2013 y ERCE 2019, aplicada a niños, niñas y adolescentes de tercer y sexto grado de primaria.

Finalmente, en relación con el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, Brasil presentó en 2017 el [Informe Nacional Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#). Allí da cuenta, para cada uno de los objetivos, de los esfuerzos realizados por el Estado para garantizar su cumplimiento.

4. La efectividad de la política educativa

Acceso, participación, trayectoria educativa y logros de aprendizaje.

Este apartado tiene como propósito ofrecer información sustantiva para realizar una aproximación a la efectividad de la política educativa, mediante el análisis de una serie de indicadores que permiten dar cuenta de la situación en que se encuentran niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas con respecto al derecho a la educación.

4.1. Nivel educativo de la población

- En el periodo 2001-2021, la proporción de personas en situación de analfabetismo muestra una tendencia decreciente (del 12,4% al 5,6%), siendo más pronunciada la disminución entre aquellas provenientes de hogares con bajos ingresos (del 17,4% al 6%) y en las que residen en áreas rurales (del 28,8% al 14,8%).
- El promedio de años de escolarización de la población aumentó tanto entre varones como entre mujeres, en todos los niveles de ingresos y lugar de residencia. Sin embargo, quienes residen en áreas rurales (6,5 años) y provienen de hogares de menores ingresos (8,8 años) concentran menor cantidad de años de escolarización para el último año del periodo analizado.
- La proporción de personas adultas que finalizó la secundaria alta se duplicó con respecto a 2001, con un crecimiento mayor en personas que residen en áreas rurales (del 5,6% al 26,4%) y en hogares con ingresos medios (del 20,8% al 60,3%). [Tabla 4. Nivel educativo de la población](#)

4.2. Educación inicial

- La proporción de niños y niñas que asistió a la escuela en el último año del nivel inicial muestra una tendencia de crecimiento sostenido en el periodo analizado (del 66% al 83,4%), registrando un aumento de 17,4 puntos porcentuales con respecto a 2001 y mostrando una distribución similar por sexo y área geográfica, siendo mayor para quienes residen en áreas rurales (85,3%), que en áreas urbanas (83%).
- Según el nivel de ingresos, los hogares de menores ingresos tuvieron un aumento en la tasa de asistencia del 62,1% al 80,4%. Mientras que los de mayores ingresos tuvieron un aumento del 87,9% al 89,6%. Si bien se observa una disminución en la brecha por niveles de ingresos, todavía persiste una diferencia de 9,2 puntos. [BRA Tabla 5. Educación inicial](#)

4.3. Educación primaria

- La cantidad de varones y mujeres que asistieron al nivel primario muestra una tendencia creciente en la primera década analizada, pero en la última medición se invierte la tendencia.
- Se observa un aumento entre quienes lograron finalizar la educación primaria (del 68,9% al 95,9%), siendo levemente mayor en el caso de mujeres (97%), estudiantes que residen en zonas urbanas (96,3%) y estudiantes que provienen de hogares con mayores ingresos (99%). [BRA Tabla 6. Educación primaria](#)

4.4. Educación secundaria

- En el periodo 2011-2021 se evidencia una creciente tendencia en la asistencia a la secundaria baja (del 44,7% al 81,2%), sobre todo en la población rural (del 25,8% al 77,8%) y en los niveles de ingresos bajos (del 35,5% al 78,9%) y medios (del 56,3% al 85,3%).
- Si bien el período 2001-2021 experimenta un significativo crecimiento de estudiantes que asistieron a la secundaria alta (del 38,1% al 62,9%) y una reducción de las brechas según género, área geográfica y niveles de ingreso, se identifica que persiste una amplia diferencia de 17,2 puntos porcentuales entre los hogares de mayores y menores ingresos, en detrimento de estos últimos.
- Durante el período analizado se duplicó la tasa de finalización de la secundaria (del 36,2% al 71,3%) y disminuyó significativamente la sobreedad escolar tanto para el grupo de edad de 12 a 14 años (del 61,1% al 16,3%), como para el grupo el de 15 a 17 años (del 59,9% al 22,9%). [BRA Tabla 8. Tabla comparativa: secundaria baja y secundaria alta](#)

4.5. Educación superior

- Durante el periodo 2001-2021 aumentó la proporción de personas que asistió a la educación superior (del 11,4% al 20,2%), siendo las mujeres quienes tuvieron el mayor aumento en la tasa de asistencia (del 12,9% al 23,9%).
- Si bien la matrícula se concentra principalmente en personas que residen en áreas urbanas (del 13,1% al 22,1%) y quienes provienen de hogares de mayores niveles de ingresos (del 31,3% al 38,8%), se destaca el aumento que tuvo la tasa neta de asistencia para los hogares de menores ingresos (del 1,3% al 12,6%) y aquellos de ingresos medios (del 5,7% al 20,5%).
- Entre la población adulta que logró finalizar la educación terciaria y universitaria se observa un incremento tanto entre varones (del 5,8% al 13,7%) como entre mujeres (del 6,6% al 17,5%), mayoritariamente las últimas, y con mayor intensidad en personas provenientes de zonas urbanas (de 7,2% al 17,5%) y de ingresos altos (de 16,1% al 36,2%). [BRA Tabla 9. Educación superior](#)

5. Desafíos de la política educativa

A lo largo de este documento se intentó mostrar los avances a partir de los compromisos asumidos, haciendo foco en el conjunto de acciones que el país llevó adelante y los resultados de estos esfuerzos.

Desde la firma y ratificación de los distintos instrumentos jurídicos internacionales, Brasil asumió el compromiso y la obligación de garantizar el derecho a la educación. Gradualmente fue armonizando su cuerpo normativo y sus acciones programáticas según los principios previstos en los textos jurídicos.

En este sentido, la política educativa en Brasil se define en el conjunto amplio y diverso de estrategias y programas referidos, y que actualmente se llevan adelante desde el entramado institucional que conforma el sistema educativo, cuyas dimensiones, como así también la coordinación entre los diferentes niveles (federal, estadual y municipal), constituyen elementos insoslayables para lograr situaciones de equidad en todo el territorio. Un aspecto para destacar es la integración de los objetivos de la [Agenda 2030](#), que Brasil ha llevado adelante mediante la creación de la Comisión Nacional para los ODS (CNODS) en 2016 junto con la nacionalización de las metas, en 2018. Además, con el fin de fortalecer el proceso en el nivel descentralizado, se ha elaborado la [Guía para Integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#). Con este instrumento se busca fortalecer la agenda a nivel local, llevando a todos los municipios brasileños orientaciones sobre cómo incorporar la Agenda de Desarrollo Sostenible, en general, y el ODS 4, en particular, en los procesos de planeamiento y gestión municipal.

Los recursos y las acciones gestionados apuntan, además de garantizar el derecho a la educación, a cumplir las metas trazadas en el [Plan Nacional de Educación 2014-2024](#). La [Relatoría Anual 2021](#) describe los avances alcanzados en los distintos proyectos y programas, los recursos destinados y el cumplimiento de metas en relación al PNE. La Política Nacional de Alfabetización, los diversos planes de formación docente, el Programa de Promoción de la Escuela Secundaria a Tiempo Integral y las estrategias en relación con la educación técnica muestran los diversos esfuerzos del país por mejorar las condiciones de educación de la población. Asimismo, los programas de alimentación y transporte señalan la importancia otorgada a la mejora de las condiciones de accesibilidad y permanencia.

Pese a estos esfuerzos, los indicadores educativos siguen mostrando profundas brechas en relación con el nivel socioeconómico y la zona de residencia y plantean una serie de desafíos a la política educativa vigente, centrados fundamentalmente en continuar la tendencia ascendente de la tasa de finalización de la secundaria, en pos de aspirar a cifras más cercanas a la universalización; y además, el desarrollo de estrategias en la educación superior, ya que solo el 16% de la población adulta tiene estudios completos de este nivel. En el nivel superior, las brechas son de 14 puntos de diferencia en detrimento de zonas rurales y más de 30 puntos en detrimento de los sectores de menores ingresos.

En Brasil, como en todos los países, la pandemia ha agudizado desigualdades sociales y problemas sistémicos preexistentes, a la par que ofrece una oportunidad: repensar y transformar los sistemas educativos nacionales para hacerlos más equitativos e inclusivos, teniendo en cuenta las innovaciones tecnológicas y pedagógicas, el compromiso de las comunidades educativas y los esfuerzos realizados en un período sin precedentes. De este modo contribuye al compromiso colectivo asumido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

SITEAL



unesco

