



Laís Vieira **PINELLI\***

\*. Trabajadora Social formada por la Universidad de Brasíla. Cursa estudios de maestría em el Programa de Pós-graduação em Política Social de la misma Universidad.  
e-mail: pinelli.lais@gmail.com

Silvia Cristina **YANNOULAS\***

\*. Profesora asociada del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Brasíla. Formada em Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires, Doctorado en Sociología por la Universidad de Brasíla, y Pós-doctorado em Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais.  
e-mail: silviayannoulas@unb.br

---

PRESENTADO: 02.09.19

ACEPTADO: 29.10.19

# POLÍTICA EDUCATIVA Y POBREZA EN BRASILIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PLAN DISTRITAL DE EDUCACIÓN<sup>1</sup>

33

## Resumen

Este artículo reúne resultados de investigación sobre las formas en que la pobreza es abordada en el Plan Distrital de Educación de Brasíla. Utilizó el método materialista histórico y dialéctico. Las técnicas utilizadas incluyeron relevamiento bibliográfico, análisis documental y entrevistas con 8 interlocutores clave en el proceso de elaboración y aprobación del Plan. En este artículo presentamos fundamentalmente los resultados relativos al análisis documental. La primera parte del análisis documental buscó identificar la concepción de desigualdades educacionales, fracaso escolar, pobreza y desigualdad social, identificando también las propuestas de enfrentamiento para esas cuestiones. La segunda parte presenta las posibilidades y límites de una educación pública de calidad socialmente referenciada, en el sentido de constituirse en herramienta para la superación de la pobreza.

**Palabras Clave:** Pobreza, Política Educativa, Brasil, Distrito Federal, Desigualdades educacionales.

---

1. Este artículo es resultado parcial de investigación de maestría de Laís Vieira Pinelli, titulada: "Política Educativa e Pobreza: Análise Crítica sobre o Plano Distrital de Educação", en sus estudios de post-graduação em Política Social em la Universidad de Brasíla ([www.politicasocial.unb.br](http://www.politicasocial.unb.br)), bajo la dirección de la Profa. Silvia Cristina Yannoulas y con beca del Consejo Nacional de Investigaciones (CNPq). Esa investigación de maestría integra el proyecto de productividad en investigación aprobado por el CNPq para 2018-2020, intitulado "Pauperização na/da escola pública: A Segregação Sócio-Educacional no Distrito Federal de Brasil", coordinado por Silvia Cristina Yannoulas.

**Resumo**

*Este artigo a presenta os resultados de pesquisa sobre as formas pelas quais a pobreza é tratada no Plano do Distrito Educacional de Brasília. Usou-se o método materialista histórico e dialético. As técnicas utilizadas incluem pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas com 8 interlocutores chaves no processo de preparação e aprovação do Plano. Neste artigo, apresentamos fundamentalmente os resultados relacionados à análise documental. A primeira parte da análise documental buscou identificar as concepções de desigualdades educacionais, fracasso escolar, pobreza e desigualdade social, identificando também as estratégias de enfrentamento dessas questões. A segunda parte apresenta as possibilidades e limites de uma educação pública de qualidade socialmente referenciada, no sentido de se tornar uma ferramenta para superação da pobreza.*

**Palabras clave:** Pobreza, Política educacional, Brasil, Distrito Federal, Desigualdad Social.

**Summary**

*This article gathers research results on the ways in which poverty is addressed in the District Education Plan of Brasilia. He used the historical and dialectical materialistic method. The techniques used included bibliographic survey, documentary analysis and interviews with eight key interlocutors in the process of preparing and approving the Plan. In this article, we present fundamentally the results related to the documentary analysis. The first part of the documentary analysis sought to identify the conception of educational in equalities, school failure, poverty and social inequality, also identifying the proposals for confrontation for these issues. The second part presents the possibilities and limits of a public education of socially referenced quality, in the sense of becoming a tool for overcoming poverty.*

**Key words:** Poverty, Educational Policy, Brazil, Federal District, Social Inequality.

**INTRODUCCIÓN**

La relación Educación, Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) es multideterminada y consecuentemente su abordaje supone consideraciones sobre fragilidades pedagógicas y limitaciones de la gestión de la política educativa. Así pues, comprendemos la educación como derecho social, como una dimensión de la vida social que resulta de luchas pasadas y presentes por el acceso a los conocimientos acumulados por la humanidad, a la legitimación ocupacional y profesional a través de credenciales educativas en una sociedad capi-

talista estructurada en clases sociales en permanente conflicto y contradicción. De esta manera, consideramos que el sistema educacional es atravesado por una lógica capitalista de reproducción de privilegios, y que el derecho a la educación está permeado por intereses distintos y contradictorios. Las instituciones educativas son producidas históricamente a través de luchas políticas protagonizadas por diferentes grupos sociales, en su permanente lucha por acceso, permanencia y éxito escolar; por tanto, la política educativa como las demás políticas sociales, está inserta en un proceso socio-histórico-político, vinculado

a un determinado proyecto societario hegemónico, pero también contiene elementos contra hegemónicos. Así, desde nuestra perspectiva, no es posible comprender intrínsecamente esta relación sin considerar las complejas y contradictorias relaciones de clase en la sociedad capitalista actual.<sup>1</sup>

¿Por qué estudiar la relación EPDS? Entre otros argumentos posibles, destacamos que:

- La escuela es el principal referente de las familias pobres, en algunas localidades es el único referente del poder público;
- Los niños y niñas constituyen mayoría entre los pobres en el Brasil, y frecuentan la escuela 200 días por año;
- Registramos la existencia de procesos graduales y paralelos de pauperización de los alumnos de educación básica y de las condiciones de trabajo y estudio en las escuelas públicas;
- La relación EPDS cuestiona la supuesta universalidad de la educación básica, y problematiza los límites del formato escolar homogéneo-hegemónico en el capitalismo;
- Algunas situaciones son especialmente desafiantes para alcanzar la universalidad de la educación básica en el Brasil: la incorporación masiva de beneficiarios del Programa Bolsa Familia (PBF)<sup>1</sup> en las redes públicas de educación, los aspectos educativos de la socio-educación (que incluye en Brasil a los niños y adolescentes abrigados, y a los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley), los niños de la calle, entre otras situaciones destacadas. El Programa Bolsa Familia (PBF) es un programa de transferencia condicionada de ingresos, con condicionalidad en Salud y Educación, y con la finalidad de reforzar el acceso de las familias en situación de pobreza a los derechos sociales básicos.

Algunos datos son importantes para contextualizar la educación básica brasileña. Según datos

oficiales del Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (Inep) (2014, 2019):

- En 2018 fueron registradas 48,5 millones de matrículas en las casi 182.000 instituciones de educación básica, 1,3 millones menos que en 2014 (momento en que fue aprobado el Plan Nacional de Educación vigente - PNE/2014), lo que corresponde a una reducción del 2,6% del total de matrículas.
- En el mismo año actuaban como docentes 2,2 millones de maestros y profesores, siendo la mayor parte maestros/as de escuela primaria (62,9%). De los 1,4 millones de maestros/as 762.900 actúan en los primeros 4 grados, y un 78,5% posee educación superior completa, 6,3% está cursando educación superior, y 11,0% tiene educación secundaria normal/magisterio. Fueron identificados 4,3% con educación secundaria o menos.
- 40.000 gestores (federales, estaduais/provinciales y municipales) se desempeñan en actividades de acompañamiento de la presencia escolar de esos/as beneficiarios/as.
- En 2018 la distorsión edad-serie se eleva a partir del tercer grado de la escuela fundamental, se agrava al finalizar la escuela fundamental (24,7%) y se acentúa en el primer año de la escuela media (28,2%). Esa distorsión es mayor para el alumnado masculino en todas las etapas de la educación básica, pero es mayor en el sexto grado: 31,6% para los alumnos y 19,2% para las alumnas.
- Sobre raza/color, los alumnos identificados como negros (pretos y pardos) son predominantes en la EJAIT (Educación de Jóvenes, Adultos, Idosos y Trabajadores), y representan 75,7% en la escuela primaria, y 67,2% en la secundaria.
- 80% (153.000) de las instituciones de educación básica del país tienen matriculados alumnos/as beneficiarios/as del PBF.

1. Sobre la complejidad de la relación EPDS, ver: Yannoulas y Soares, 2010; Yannoulas, Assis y Monteiro, 2012; Yannoulas, 2013; Yannoulas y García, 2017.

2. Para una visión crítica del PBF, ver Silva y Stein (2013).

- En 2014 había 17,5 millones de alumnos/as beneficiarios/as del PBF matriculados en la educación básica. Ya en julio de 2019 había apenas un poco más que 14 millones de alumnos/as beneficiarios/as del PBF, 3,5 millones menos que en 2014 cuando fue aprobado el PNE/2014.
- En 2014, los alumnos/as beneficiarios/as del PBF obtuvieron mayor aprobación que los demás en la escuela media (los peores resultados de los alumnos/as beneficiarios/as del PBF se registran en los primeros años de la escuela primaria).

De esta manera, no estamos hablando de “minorías”, ni de la pobreza como un problema técnico, sino como elemento que coloca en cuestión a la universalidad de la educación básica. También hablamos de la capacidad acumulativa del PBF para consolidar la permanencia de los estudiantes pobres en la red educativa pública.

36

¿Por qué estudiar la EPDS en el Distrito Federal (DF) brasileño? Brasilia es una ciudad joven y moderna: su construcción comenzó en 1956, con gran participación de trabajadores migrantes de los estados brasileños más pobres del noreste, y se inauguró oficialmente el 21 de abril de 1960. De acuerdo con el Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística (IBGE, 2019), Brasilia es actualmente la tercera mayor ciudad del país, después de São Paulo y Rio de Janeiro: poco más que 3 millones de habitantes en la actualidad, y considerando el comúnmente denominado “Entorno” (RIDE – Región de Desarrollo Integrado) son más de 4 millones. Brasilia registró el mayor crecimiento poblacional del Brasil entre 2012 y 2017 (11,4%). El Índice de Desarrollo Humano - IDH de Brasilia es muy alto (0,824 en 2010), y registra el mayor ingreso per cápita del país (R\$79.099,77 en 2016). Sin embargo, Brasilia registra un alto Coeficiente de Gini (0,602 en 2017), mientras que en el resto del país ese coeficiente era menor (0,549). Brasilia contiene en sus 5.760km<sup>2</sup> el metro cuadrado más rico y el más pobre de América Latina. En Brasilia se desarrolló *Sol Nascente*, considerada en la actualidad la mayor “favela” (villa miseria) de América Latina. El 18% de las familias obtienen ingresos mensuales de máximo 2 salarios mínimos. Así, la rica Brasilia es la cuarta área metropolitana

más desigual del Brasil y la décimo sexta del mundo (PNUD, 2013).

En 2009, cuando el TEDis elaboró el primer proyecto de investigación sobre EPDS, había 545 mil personas en edad escolar, pero apenas 418.913 estaban matriculadas en las instituciones educativas. En 2011, solamente una Unidad de la Federación o provincia, registraba mayor impacto de los/as beneficiarios/as del PBF en el rendimiento escolar: el estado de Roraima (Duarte, 2012). En la actualidad, la red pública de educación del DF tiene 792 instituciones escolares que incluyen: instituciones de educación básica, escuelas parques, centros de lenguas extranjeras y educación técnica. La Secretaría de Educación del DF atiende aproximadamente 450 mil alumnos/as, con 26 mil maestros de educación primaria y profesores de educación secundaria (INEP, 2019).

## EL PLAN DISTRITAL DE EDUCACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA

El PDE fue aprobado por la Ley Distrital N. 5.499 en junio de 2015, en concordancia con el PNE, sancionado como Ley Federal N. 13.005 en junio 2014. Es el primer PDE de la historia del Distrito Federal – DF, y su período de vigencia es de 2015-2024. Constituye el documento de referencia para la planificación, monitoreo y evaluación de las acciones educativas en Brasilia, constando metas y estrategias para el alcance de una educación de calidad, y en tesis, debería considerar las contradicciones y particularidades presentes en el contexto local.

El PDE se compone de la mencionada ley y de otras cuatro partes complementares: Anexo 1 con 21 metas y estrategias; Anexo 2 con diagnósticos, Parte IV que trata de la Evaluación y Monitoreo, y una parte final con otros datos relevantes. El documento tiene 107 páginas, de las cuales 93 son anexos y datos complementares (Distrito Federal, 2015). El PDE, después de discutido intensivamente en el contexto del Foro, fue aprobado y firmado por el entonces Gobernador del Distrito Federal Rodrigo Rollemberg, y su Secretario de Estado de Educación Júlio Gregório Filho. Desde enero de 2019 la gestión de la Secretaría de Educación del DF ha cambiado, después de la elección del actual Gobernador del DF Ibaneis Rocha.

La nueva administración lanzó en febrero el Plan Estratégico de Educación (EDUCADF) que no tiene articulación directa o explícita con las metas del PDE, consisten en acciones paralelas, inclusive cuando son complementarias a algunas metas establecidas por este último.

El proceso de elaboración del PDE fue complejo, contó con la participación democrática de diferentes sectores de la sociedad según lo establecido en la Constitución Federal de 1988, a través del Foro Distrital de Educación (FDE). El FDE es constituido por representantes del Gobierno del Distrito Federal y por organizaciones de la sociedad civil, que actúan en el ámbito de la educación pública y privada. El Foro fue formalizado en 2012 siguiendo el modelo del Foro Nacional de Educación – responsable por el PNE, con el objetivo de acompañar y evaluar la implementación de políticas públicas de educación en el Distrito Federal. El PDE marcó un hito histórico al constituir la primera experiencia democrática de formulación de política educacional-distrital en todo el proceso.

Al garantizar la participación de la sociedad civil, el PDE también es fruto de embates y contradicciones derivadas de proyectos e intereses propios de los participantes. Las principales divergencias en el debate sobre el PDE fueron relativas a la utilización del concepto de género, y a la articulación público-privada para la oferta de servicios de guardería. En ambos casos los sectores conservadores y religiosos vencieron la batalla. A partir de las entrevistas con 8 de los participantes en el proceso deliberativo del PDE del Foro Distrital de Educación, también pudo ser observada otra diferencia entre el representante del SINEPE (Sindicato de Establecimientos Particulares de Encino do DF) y los demás entrevistados, que se refiere a la cuestión social. Dicho representante defendía la articulación público-privada como herramienta para universalizar la educación básica en su totalidad. Los representantes sindicales de los maestros y profesores de escuelas públicas, de la Secretaría de Educación del DF y de la Fundación Universidad Abierta del DF entendieron que las iniciativas privadas no contribuirían positivamente con un proyecto de educación pública, laica y democrática. Además, cuando las propuestas no eran de interés del gobierno, eran vetadas, lo que ocurrió en 11

oportunidades. Esto ilustra cómo la construcción democrática es dependiente de las correlaciones de fuerza existentes y de las condiciones materiales para la implementación del proyecto finalmente consensuado.

### *Concepciones sobre Fracaso Escolar y Pobreza*

La primera pregunta que nos realizamos al analizar el PDE fue: “¿Cuál es la concepción, cuáles son los fundamentos, los indicadores y los determinantes de ‘desigualdad educacional’, ‘fracaso escolar’ y ‘éxito escolar’ que aparecen en el documento?”. Nuestro objetivo era el de identificar si determinantes socioeconómicos eran considerados en el plan al establecer los parámetros de calidad y las estrategias de enfrentamiento ante el fracaso escolar.

Antes de continuar, es importante explicar dos cuestiones: (i) las interpretaciones del fracaso escolar interfieren en las formas de enfrentamiento de la pobreza al interior de la escuela, considerando principalmente que la superación es uno de los objetivos esperados del PDE. Patto (1989) explica que las justificaciones del fracaso escolar de los sectores sociales marginalizados han sido modificadas a lo largo de la historia, coexistiendo perspectivas distintas, en algunos momentos desde comprensiones orgánicas y psicológicas – en las cuales la responsabilidad por la superación del fracaso escolar cambia a la esfera individual hasta perspectivas estructurales y funcionales del propio sistema escolar como responsable por el fracaso; (ii) como verificado por Duarte (2012) y por Soares (2011), existe clara relación entre pobreza y fracaso escolar en el DF y en el Brasil, por eso es importante verificar si el PDE contempla la EPDS y de qué manera lo hace.

Los indicadores de Fracaso Escolar tratados en el PDE son fundamentalmente desfasaje edad-grado, reprobación y abandono escolar. Esas cuestiones son tratadas con frecuencia en los diagnósticos y atraviesan todas las metas relacionadas a la educación básica (4 a 17 años, incluyendo educación infantil, escuela fundamental y escuela media), educación especial, EJAIT y Educación Superior. El enfrentamiento de esas cuestiones es tratada como parámetro de eficiencia de la Red de Educación. Según el PDE:



As informações sobre o rendimento dos estudantes servem não apenas para avaliar o desempenho individual discente, mas também para verificar a eficiência da rede de ensino, que tende a manter altas taxas de distorção idade-série e de interrupção do percurso escolar (abandono), quando apresenta níveis elevados de reprovação. E essa é uma realidade bastante preocupante no Distrito Federal, conforme se verifica nos quadros 13 e 14.” (DF, 2015:56).

2.11 – Atender aos estudantes das turmas em situação de distorção idade-série com tempo integral, de forma a contemplar a totalidade até o final da vigência deste Plano. (GDF,2015:22);

2.53 – Garantir o número de 15 estudantes na turma de alfabetização nas classes de Distorção Ida de-Série – CDIS e 20 estudantes nas turmas CDIS, anos finais.” (DF,2015:19)

En la documentación, verificamos una justificación sociocultural del fracaso escolar, que vincula las condiciones sociales a las causas pero sin profundizar en los fundamentos de la pobreza. En el caso del abandono escolar, las causas son relacionadas con la reprobación – inferido a que las formas de enfrentamiento de la distorsión edad-grado traerían efectos positivos en los índices de abandono escolar; en el caso del EJAIT se menciona la necesidad de trabajar como una de las causas del abandono escolar.

En el ámbito de EJAIT, el foco está en la estrategia de permanencia, con políticas de asistencia y de integración al mundo del trabajo. Especialmente se menciona la educación profesional, en el sentido de generar expectativas para encontrar empleo entre los alumnos trabajadores o en busca de empleo.

38

Las estrategias de enfrentamiento enfocan principalmente en la organización escolar, aun cuando hay reconocimiento de que las causas no son endógenas a la escuela. Aun así, observamos que la mayoría de las estrategias no consideran las condiciones sociales de acceso y permanencia, no existe previsión de acciones específicas al interior de la escuela, citándose vagamente cuestiones como «fortalecimiento de las políticas públicas» o «acompañamiento de alumnos con alto grado de distorsión edad-grado”. Como ejemplo citamos las siguientes estrategias:

El abandono escolar en la enseñanza superior debería ser enfrentado, según el PDE, a partir de políticas de permanencia con énfasis en la asistencia estudiantil. La asistencia estudiantil se organizó a partir del Plan Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), que tiene por objetivo apoyar la permanencia de estudiantes de bajos ingresos en las instituciones federales de educación superior (Universidades e Institutos Federales). Apunta a la concretización de acciones intersectoriales, incluyendo programas de vivienda estudiantil, alimentación, transporte, apoyo pedagógico y guardería. La naturaleza de esa política, a pesar de objetivar ser intersectorial y no-focalizada, acaba siendo destinada a los alumnos en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social extrema. El PDE menciona y reconoce de esta manera el uso de políticas públicas de distribución de ingresos como una de las herramientas aptas para enfrentar el fracaso escolar en los estudios superiores, pero no hay ninguna perspectiva en relación a esto en los demás niveles, aun cuando ya existía el PBF a nivel federal y se planeó en algún momento una versión distrital del mismo. Por ejemplo, después de aprobado el PDE fue vetada la creación de un programa de transferencia condicionada de ingresos, que constaba como estrategia:

“3.3 – Adotar, após amplo debate democrático com a comunidade escolar, até o terceiro ano de vigência deste Plano, modelo de organização escolar em semestralidade, em substituição ao regime seriado, de modo a enfrentar os índices de reprovação e de percursos diferenciados de escolarização.” (DF,2015:20);

2.4 – Promover o trabalho do fórum permanente de acompanhamento das turmas com estudantes em situação de distorção idade-série. (DF,2015:16);

“Estratégia 10.11 Criar benefício adicional no programa distrital de transferência de renda para as estudantes jovens e adultas em

cumprimento de medida judicial de privação de liberdade no sistema prisional, como objetivo de estimular o ingresso e a permanência com êxito delas em cada segmento da EJAIT na forma integrada à educação profissional.” (DF, 2014:111)

### *Tratamiento y concepciones de EPDS*

La segunda pregunta que procuramos responder con la lectura minuciosa del PDE fue dirigida a identificar de qué manera la cuestión de la pobreza y la cuestión de la desigualdad social eran tratadas. Qué definiciones y conceptos correlatos están presentes y qué formas de enfrentamiento se proponen. Para introducir esta parte del análisis documental, es necesario que recuperemos las definiciones y causas de la pobreza existentes en diferentes matrices teóricas-ideológicas.

Según García y Tumuolo (2009), de forma general, la situación de pobreza es entendida como la “ausencia de algo”, es decir, un fenómeno que solamente puede ser aprehendido por comparación, porque su significado se expresa por la negatividad, “falta” de algo necesario para la propia vida, y que lleva a la necesidad de establecer medidas” (GARCIA; TUMUOLO, 2009:2).

En la perspectiva social democrática, tal falta, puede estar relacionada a una dimensión política –como ausencia de ciudadanía o a una dimensión económica– falta de recursos materiales para sobrevivir. Esas dimensiones no son necesariamente excluyentes, sino que determinan énfasis que resultan en propuestas diferentes para enfrentar la pobreza. La responsabilidad sobre la situación recae en el Estado, regulador de las relaciones sociales, y de él, deben partir las estrategias para la promoción de la igualdad social por medio de la emancipación política y de la provisión de los mínimos sociales (que se reflejan en garantías de empleo o de ampliación de los puestos de trabajo). De acuerdo con los autores, concluimos que la socialdemocracia, al negar el origen de la pobreza en el proceso de acumulación capitalista, posterga o inclusive impide la superación de tal situación. Ya para la perspectiva Marxista, es esencial recuperar la ley general de acumulación capitalista –que afirma la imposibilidad de la superación de la situación de pobreza y de la desigualdad social

en el modo de producción capitalista. La única forma de superación de la pobreza se encontraría en otro modelo de sociedad y otro modo de producción.

En el PDE las palabras pobreza y desigualdad social son mencionadas 11 veces, mucho menos que las palabras o conceptos correlatos vulnerabilidad social, inclusión social/exclusión social, territorios socialmente vulnerables, bajos ingresos. Definimos los conceptos correlatos considerando la anterior discusión sobre la pobreza como “ausencia de algo”, económica, política o socialmente.

La palabra pobreza es utilizada para realizar juegos de oposición, por ejemplo al comparar una región administrativa con otra (ricas y pobres), o cuando se habla de desempeño, accesibilidad o permanencia comparando alumnos de escuelas públicas y privadas. Los entrevistados asociaron escuela pública a pobreza, señalando que la política educacional para la educación básica tiene como público preferencial a la población más pobre. Esa comprensión de los entrevistados es central para contextualizar el análisis documental aquí realizado, cuando se habla de escuela pública de calidad como herramienta para la superación de la pobreza y la desigualdad social. La mayoría de las estrategias del documento, consecuentemente, se direccionan hacia la educación pública de calidad, lo que diferencia los interlocutores entrevistados son el cómo alcanzar esa escuela de calidad y cuál sería la calidad deseada.

Pobreza y desigualdad social son siempre utilizadas con una inscripción territorial, como criterios de prioridad para la efectivización de acciones del PDE. Por ejemplo, la jornada completa y los centros de enseñanza de lenguas extranjeras deben ser implantados preferencialmente en las regiones administrativas más vulnerables socialmente.

As condições sociais e de acesso e de permanência dos estudantes à escola explicam o contraste nos percentuais de distorção idade-série entre as redes pública e privada. E essas são razões para que o PDE-DF oriente políticas de apoio social, além de alternativas pedagógicas e de oferta preferencial de educação integral em tempo integral, em determinadas regiões, a fim de

enfrentar a repetência, os percursos escolares diferenciados (evasão) e as distorções idade-série na rede pública. (DF, 2015:58)

A maior renda per capita do País (R\$ 63.020,00 contra R\$ 24.065,00 da média nacional, em 2013) não esconde desigualdades socioeconômicas e educacionais cruéis e anacrônicas entre as regiões administrativas, o que requer maior organicidade das políticas públicas, com mais interação entre as áreas sociais e o Governo Federal, que dispõe de programas de renda e de acesso e permanências diferentes etapas e modalidades da educação básica, as quais devem integrar cada vez mais as ações de planejamento da Secretaria. (DF, 2015:61)

Sin embargo, debemos resaltar que el mapeo de alumnos/as beneficiarios/as del PBF, indica que existen escuelas con elevado porcentaje de beneficiarios/as en regiones más ricas (ejemplo las escuelas del Lago Norte, que reciben alumnos de regiones administrativas cercanas que son más pobres), y que estarían fuera de consideración o de prioridad por el criterio territorial. Es importante resaltar que los principales desafíos educativos del DF están más acentuados en las regiones administrativas más vulnerables, pero existen casos en que el vínculo entre territorialidad y pobreza de los alumnos, no refleja la realidad de las escuelas. De esta manera, al menos en lo que se refiere a las particularidades de Brasilia, la territorialidad es un criterio lógico para la construcción de la red de apoyo, pero no debería ser el único y casos específicos deben ser contemplados también.

El PDE posee partes con diagnósticos y análisis situacional de la política educacional del DF. A pesar de ello, no hay datos concretos referidos a la situación de pobreza del alumnado, siendo los datos en general, análisis relativos a aspectos escolares desarticulados de factores extraescolares; como por ejemplo, la correlación entre infraestructura y fracaso escolar, pero no con los ingresos. Sin embargo, sería posible un análisis relacionando factores intra y extraescolares del fracaso escolar, porque los datos incluidos permiten observar cómo las regiones administrativas más pobres son las que registran más matrículas y menos unidades escolares públicas. Esa situa-

ción, tal vez sea consecuencia de la falta de capacitación de los gestores y otros para realizar una lectura más perspicaz de los datos existentes –ya que el mismo resultado encontramos al realizar las entrevistas con los interlocutores clave del proceso de formulación y aprobación del PDE; también puede significar el resultado de la naturalización de la pobreza en las escuelas por los gestores, y finalmente puede ser el fruto de intereses políticos espurios. En todo caso; no hay un debate calificado y profundo de las relaciones entre pobreza y educación.

EL PDE no menciona la posibilidad de transformaciones sociales radicales, pero reitera la capacidad de la educación para contribuir a las transformaciones sociales a través de la disminución de la desigualdad social y el alcance de la ciudadanía política. Con relación al Estado, enfatiza su papel para viabilizar el derecho a la educación y afirma la centralidad del Estado en el combate a las desigualdades sociales. Así, las críticas realizadas por García y Tumuolo se aplican al PDE. La ausencia de fundamentación en cuanto a las causas de la pobreza y de la desigualdad, bien como la defensa del control del capital por el Estado para alcanzar la universalización de los derechos sociales, acaba impidiendo la superación de la pobreza y del modo de producción puesto. En la coyuntura actual de consolidación del neoconservadurismo en el país, reivindicar las alternativas al modelo capitalista parece ser algo muy distante. Para un documento como el PDE, que sufrió represalias del neoconservadurismo en el poder legislativo, expresar una perspectiva de educación emancipada, no sería viable en el contexto de la correlación de fuerzas existente.

#### *Estrategias de enfrentamiento de la pobreza*

Sintéticamente, las estrategias del PDE para enfrentar la pobreza y garantizar la permanencia de alumnos/as en situación de vulnerabilidad social, se centran en la intersectorialidad, en el monitoreo/acompañamiento y en las políticas/acciones de permanencia y atención integral –dando énfasis a públicos específicos como chicos de la calle, adolescentes en conflicto con la ley, alumnos trabajadores, alumnos beneficiarios del PBF o universitarios en situación de pobreza beneficiarios de PNAS. Por ejemplo:



12 – Estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos jovens beneficiários de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação racial, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas e gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude. (GDF, 2015:11).

En la visión de los formuladores de la política educativa del DF, la pobreza es algo que no tiene que ver con las escuelas y por lo tanto no tiene que ser resuelto por ellas. Y consecuentemente, no se piensa en la capacitación específica de los trabajadores de la educación sobre la problemática, o en incluir otros profesionales en la escuela para lidiar con cuestiones extraescolares y sus efectos dentro de ella. Hay más énfasis en la intersectorialidad como panacea que resolverá las dificultades de inclusión real de los alumnos pobres o vulnerables en la escuela, que en la presencia de equipos multiprofesionales en las escuelas. La única propuesta del PDE que alteraría la dinámica escolar es la siguiente:

8.29 – A partir da publicação deste Plano, as coordenações regionais de ensino devem apoiar projetos político-pedagógicos que ampliem a permanência do estudante na escola e na comunidade, com atividades educativas voltadas à realidade do campo, garantindo acessibilidade, assertividade e atenção às demandas específicas com necessidades especiais, de modo que toda a comunidade participe das práticas oferecidas, superando a fragmentação do currículo e respeitando as diferentes metodologias que consideram os sujeitos com suas histórias e vivências, e as legislações que regem os sistemas de ensino. (GDF, 2015:31).

Aun reconociendo la necesidad de otros profesionales para responder de forma integral a las demandas de permanencia y aprovechamiento de los estudios por estos grupos marginalizados, en el proceso de discusión y aprobación del PDE fueron vetadas por el poder ejecutivo propuestas específicas que inclinarían a la inserción de esos otros profesionales. El principal argumento utilizado en aquel momento por el poder ejecutivo del DF para fundamentar el veto, fue presupuestario (falta de recursos), reforzando las estrategias utilizadas por el poder ejecutivo nacional con relación al entonces proyecto de ley federal de inclusión de psicólogos y trabajadoras sociales en las escuelas (PL 3.688/2000)<sup>3</sup>

El énfasis en la intersectorialidad, indica que los formuladores del PDE reconocen el carácter sistémico de la educación, según la cual, la permanencia y aprovechamiento solamente es posible cuando paralelamente existe el acceso a otras políticas sociales, tales como salud, alimentación, vivienda, entre otras. Sin embargo, es posible observar que algunas de las estrategias incluidas en el documento tienden a ser de un carácter más universal, la mayoría son focalizadas, en grupos específicos de vulnerabilidad o riesgo social. Entendemos que las políticas universales son aquellas que no adoptan criterios de acceso, es decir, son destinadas a todos los alumnos/as. Las políticas públicas de enfrentamiento de la pobreza se caracterizan, por lo contrario, por ser focalizadas, es decir, adoptar criterios como comprobar pobreza (mayormente, pobreza extrema). De esta manera, comprendemos que la intersectorialidad planteada en el PDE tendría el propósito de atender apenas a estos grupos específicos y no a la totalidad de la población escolar en la red pública.

En la perspectiva de autoras como Oliveira (2016) y Prada (2015), mencionamos la necesidad de institucionalizar las relaciones entre las políticas sociales con el propósito de establecer sinergia, pero sin ignorar que esas relaciones sean atravesadas por diversidad de intereses, proyectos y concepciones de educación y de sociedad. Por

3. Sobre el debate y proceso de aprobación del Proyecto de Ley Federal 3.688, originado en 2000 y promulgado recientemente como Ley Federal Número 13.935/19 (Brasil, 2019), ver: Yannoulas y Souza, 2016; Yannoulas, 2017; Yannoulas y Girolami, 2017.

ejemplo, en el contexto de la política educativa del DF actualmente existe la propuesta de Gestión Compartida –que lleva a la Militarización de las Escuelas Públicas. Esa tendencia podría ser definida por los poderes públicos como intersectorialidad entre Política Educativa y Política de Seguridad, pero en verdad se trata apenas de una intersección entre políticas, donde la política educativa se somete a la política de seguridad, y donde las características del territorio y de los alumnos/as son utilizadas como criterios que habilitan a disciplinar a los sectores marginalizados. Así, cuando el PDE adopta como estrategia “monitorear y acompañar” en “sociedad/colaboración/articulación” con los “sectores/órganos/red de protección social”, a las personas en “situación de vulnerabilidad social de calle, medida socioeducativa/beneficiaria PBF/peculiar situación de riesgo”, debemos considerar las limitaciones de esa red y sus acciones intersectoriales, y principalmente, cuáles son los objetivos buscados.

42

El PDE asocia la permanencia a las condiciones sociales. Pero no es claro sobre cómo las condiciones sociales afectarían el proceso educativo, pues apenas reconocen su impacto en la permanencia de los alumnos/as. La expresión política de inclusión y de permanencia es utilizada con frecuencia, pero sin definición, e indicando estrategias diversas, como por ejemplo:

7.10 – Implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se em contraem regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente. (GDF, 2015:28)

2.20 – Implementar políticas de universalização de acesso e permanência na educação básica das pessoas que não tiveram acesso à escola em idade própria, como parte da política distrital de universalização da alfabetização. (GDF, 2015:31)

Únicamente en el caso de la política de asistencia estudiantil del nivel superior de educación, la definición es más clara; a pesar del carácter focalizado de esa política y su énfasis en los beneficios monetarios, la PNAES es la experiencia más próxima y consolidada de equipos multiprofesionales

en materia educativa del DF, y es posible identificar su capacidad de abarcar diferentes aspectos que afectan la permanencia de los estudiantes del nivel superior.

Otra estrategia de enfrentamiento de la pobreza mencionada en el PDE se relaciona con el papel de la educación en la superación de las desigualdades sociales. La universalización de la escuela pública con calidad socialmente referenciadas identificada como estrategia de enfrentamiento de la situación de pobreza y de la desigualdad. La educación en el PDE es presentada como la promotora del ascenso social, de la mejoría en las condiciones de vida y del disfrute de la ciudadanía plena. Si esta interpretación es correcta, podemos decir que al defender la escuela pública de calidad socialmente referenciada, el PDE asume también un proyecto en favor de las poblaciones marginalizadas.

De forma implícita, especialmente para los públicos específicos como los de EJAIT, la educación como instrumento para enfrentar el desempleo está presente en el documento. Para el público de EJAIT (específico en la meta 8) se enfatiza la preparación para el mundo del trabajo, no solamente como inclusión social sino también como inclusión política. También se refuerza el trabajo como principio educativo, siguiendo los principios constitucionales:

No entanto, à luz do contingente de jovens e adultos afastados da escola, e, dada a necessidade de constante formação para a vida e para o mundo do trabalho, é de se esperar maior oferta de matrículas da rede pública do Distrito Federal, de forma integrada ao ensino médio e à educação de jovens, adultos e idosos trabalhadores, para que essa importante área contribua com o processo de inclusão sociopolítica, com mais gestão coletiva do trabalho, emprego e renda à população, contribuindo para o aumento da qualidade de vida no Distrito Federal. (GDF, 2015:53).

9.6 – Garantir a diversificação curricular da educação de jovens, adultos e idosos, articulando a formação básica com a participação no mundo do trabalho, estabelecem

do relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da cultura, da cidadania e da tecnologia, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses estudantes. (DF, 2015: 33).

En materia de educación profesional, existen en el Brasil dos proyectos antagónicos: la capacitación del capital humano para responder a las necesidades del capital y la educación como praxis emancipadora, en la cual, el trabajo constituye el principio que organiza la actividad pedagógica, trabajo en sentido ontológico (en su sentido ontológico de acuerdo con Marx y Gramsci) y definido como actividad transformadora de la realidad. Predomina en el PDE la segunda perspectiva, aun cuando, y según la Compañía de Planificación del Distrito Federal, el desempleo en el DF alcanza 18,7% y para los jóvenes entre 16 e 24 años 43,4% (CO-DEPLAN; 2019).

## CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo intentamos identificar las concepciones de pobreza y las estrategias para su enfrentamiento incluidas en el PDE 2015-2024 para el DF; considerando las relaciones multiterminadas presentes en la EPDS en una sociedad de clases. Concluimos que la pobreza fue considerada de manera superficial, sin explicar sus causas y conexiones con otros fenómenos, pero si reconocida como elementos que impacta en el desempeño escolar. Inclusive hay en el PDE una preocupación por garantizar el acceso, la permanencia y el éxito escolar de los segmentos sociales históricamente marginalizados. Entre las estrategias propuestas para enfrentar esos impactos, la intersectorialidad se presenta como la herramienta fundamental, especialmente en lo que se refiere a la actuación conjunta de la protección social y la política educativa, aun cuando no hay elementos que permitan deducir cómo sería esa actuación conjunta.

En el PDE, la educación pública de calidad socialmente referenciada constituye una estrategia privilegiada de enfrentamiento de las desigualdades sociales. En este sentido, los formuladores del PDE le atribuyen un papel separador con relación

al PNE, en lo que se refiere al concepto de calidad educativa socialmente referenciada. El debate sobre calidad educativa está cruzado por fuerzas antagónicas y proyectos educativos diferentes (el social y el empresarial), presentes estructuralmente en el debate educativo brasileño; y por ese motivo los formuladores del PDE en sus entrevistas resaltaron la necesidad de delimitar claramente cuál sería la comprensión de calidad socialmente referenciada, para definir mejor los objetivos y las estrategias dirigidos a alcanzar una formación socialmente inclusiva. El concepto de calidad socialmente referenciada es entendido por oposición al concepto de calidad total, de origen empresarial, fundamentado en la teoría del capital humano con perspectiva meritocrática, competitiva, y con foco utilitarista y productivista. El documento del PDE postula la formación integral de las personas considerando los valores y necesidades históricamente construidas, que incluyen, pero también superan los valores y necesidades del mercado.

En el PDE también hay una concepción de la educación como instrumento para la superación de la pobreza a través de la movilidad social, sea por el aumento de la “empleabilidad” o sea por el aumento de la conciencia ciudadana crítica. En este sentido, y concordando con la perspectiva adoptada por el PDE, es importante considerar que la relación entre escolaridad e inserción en el mercado de trabajo es una relación social (por lo tanto cargada de demarcaciones sociales de clase, de género, de etnia/raza, generacionales), que ultrapasa la formación profesional, aun cuando sea posible reconocer correlaciones positivas entre años de escolaridad e ingresos (SEGNINI, 2000). Además, algunos autores constataron que el nivel de escolaridad no se corresponde necesariamente con acceso a puestos de trabajo más calificados (IPEA, 2018). Así, a pesar de que la escolaridad pueda ser visualizada como un instrumento de competitividad y “empleabilidad” para ingresar al empleo, no podría ser comprendida como herramienta para el enfrentamiento de la pobreza y de la desigualdad social. La educación no genera empleo, en el mejor de los casos transforma las condiciones individuales de competir por uno.

Finalmente, es necesario comprender que el pleno empleo es una meta inalcanzable en el actual momento del proceso de acumulación, considerando

el papel estructural que juega el desempleo en la dinámica capitalista actual. Además, el mismo modo de producción capitalista impide la consolidación de la universalización de la educación básica socialmente referenciada, porque reproduce la segregación educativa por diversos mecanismos, internos y externos al propio sistema educa-

cional. Así, a pesar de defender la expansión del sistema y su adaptación a los diversos públicos que lo frecuentan, no podemos ignorar los límites intrínsecos en su capacidad transformadora y emancipadora, revelando los mitos meritocráticos que ocultan las causas de la pobreza y la desigualdad social.

## BIBLIOGRAFÍA

- BRASIL. (2019) Lei N. 13.935 de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Acesso em: 19 de diciembre de 2019. <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/791720123/lei-13935-19>
- CODEPLAN. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Pesquisa de Emprego e Desemprego. 2019. Acesso em 19 de diciembre de 2019. <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Informe-econ%C3%B4mico-Ano-III-135-PED.pdf>
- DISTRITO FEDERAL. (2015). Plano Distrital de Educação (2015-2024). Secretaria da Educação, Brasília.
- DISTRITO FEDERAL. (2014). Plano Distrital de Educação 2015/2024 (Texto Base). Secretaria de Educação. Brasília. Acesso em: 19 de diciembre de 2019. [http://escolas.se.df.gov.br/fde/images/pdf/PDE\\_TEXTO-BASE.pdf](http://escolas.se.df.gov.br/fde/images/pdf/PDE_TEXTO-BASE.pdf)
- DUARTE, Natalia S. (2012). Política Social: um estudo sobre educação e pobreza. Tese (Doutora em Política Social). Universidade de Brasília, 2012.
- GARCIA, Adir V.; TUMUOLO, Paulo. (2009). Pobreza: reflexões acerca do fenômeno. Revista da Abet, Recife, v. 8, n. 1, p. 111-124.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). Panorama Cidades: Brasília. Acesso em 17 de diciembre de 2019. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/panorama>
- INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2018). Resumo Técnico :Censo da Educação Básica 2018 [recurso eletrônico]. – Brasília/DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. Acesso em: 19 de diciembre de 2019. [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2018.pdf)
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2018). Nota Técnica A evolução da população ocupada com nível superior no mercado de trabalho – Brasília/DF. Acesso em: 19 de diciembre de 2019. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181211\\_cc41\\_nota\\_tecnica\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/181211_cc41_nota_tecnica_mercado_de_trabalho.pdf)
- OLIVEIRA, Rita de C. (2012). Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, 2012, São Paulo. IV Congresso Internacional de Pedagogia Social & Simpósio de Pesquisa Pós-Graduação. São Paulo: USP. v. 1. p. 1-1.
- PATTO, Maria H. S. (1999). A Produção do Fracasso Escolar: histórias de submissão e de rebeldia. São Paulo. Casa do Psicólogo.
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (2012) Atlas do Desenvolvimento Humano.
- PRADA, Talita. (2015). O Trabalho em Rede na Intervenção dos Assistentes Sociais dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Dissertação (Mestrado em Política Social. Universidade Federal de Espírito Santo. Vitória.
- SEGNINI, Liliana R. P. (2000). Educação e Trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 14, p. 72-81, 2000.
- SILVA, Alan T.; STEIN, Rosa H. (2013). Programas de transferência de renda e condicionalidades educacionais: acesso ao direito ou moralização do acesso?. In: Sílvia Cristina Yannoulas (coord.). (Org.). Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada. 1ed. Brasília: Liber Livro, v. 1, p. 183-212.
- SOARES, Kelma J. (2011). Pobreza e educação formal: a relação entre pobreza e política educacional no Distrito Federal. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília. Brasília: UnB.
- YANNOULAS, Sílvia C (org.). (2017). O trabalho das equipes multiprofissionais na educação: 10 anos do grupo de pesquisa TEDis. Curitiba: CRV, v.1. p.242.
- YANNOULAS, Sílvia C.(org.). (2013). Política Educacional e Pobreza - Múltiplas Abordagens para uma Relação Multideterminada. Brasília: LiberLivro, v.1. p.280.
- YANNOULAS, Sílvia C.; ASSIS, Samuel G.; MONTEIRO, Kaline F. (2012). Educação e pobreza: limiares de um campo em (re)definição. Revista Brasileira de Educação (Impresso), v.17, p.329 - 351.



YANNOULAS, Silvia C.; GARCIA, Adir V. (2017). A complexa relação entre educação, pobreza e desigualdade social. *EmAberto*. v.30, p.15 - 18.

YANNOULAS, Silvia C.; GIROLAMI, Mónica. (2017). C. Equipos multiprofesionales-multidisciplinares en el ámbito educativo - legislación comparada y regulación de políticas educacionales en Argentina y Brasil. *Educar Em Revista* (impreso). p.89 - 111.

YANNOULAS, Silvia C.; SOARES, Kelma J. (2010). Verbete: Educação e Pobreza In: *Dicionário de Trabalho, Profissão e Condição Docente*. 1 ed. Belo Horizonte: Faculdade de Educação - Universidade Federal de Minas Gerais, p. 1-4.

YANNOULAS, Silvia C.; SOUZA, Silvana A. (2016). Equipes escolares: Multidisciplina e intersectorialidade. *Revista del IICE*. v.39, p.99 - 114.