



Brasil: grave retroceso para la educación inclusiva

Los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil abajo firmantes manifestamos nuestro rechazo al Decreto 10.502, aprobado en Brasil el 30 de septiembre de 2020, por el cual se instituye la llamada “Política Nacional de Educación Especial: Equitativa, Inclusiva y con Aprendizaje a lo Largo de la Vida”. Como se expondrá a continuación, dicha norma implica un grave incumplimiento de las obligaciones asumidas por Brasil al ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y un preocupante retroceso en relación a los estándares alcanzados por este país en materia de educación inclusiva. Por tal motivo, solicitamos que se derogue con urgencia y que las eventuales modificaciones a la Política Nacional de Educación Especial con Perspectiva de Educación Inclusiva (PNEEPI) de 2008 se realicen de conformidad con la normativa vigente y con la finalidad de avanzar hacia una mayor inclusión.

El derecho a la educación inclusiva está reconocido en el artículo 24 de la CDPD, aprobada por el Congreso Nacional de Brasil a través del Decreto Legislativo nº 186 de 2008, promulgada mediante el Decreto nº 6.949 de 2009 y con estatus de Enmienda Constitucional en virtud del artículo 5 de la Constitución Federal de 1988. Dicho tratado es claro al establecer que los Estados deben prohibir que las personas con discapacidad queden excluidas del sistema general de educación y asegurar que cuenten con los apoyos que necesitan en las escuelas regulares.

En línea con los preceptos de la mencionada Convención, en 2008 se aprobó en Brasil la PNEEPI, que constituyó un marco para la garantía del derecho a la educación inclusiva, al definir a la educación especial como modalidad transversal de apoyo a la inclusión del estudiantado con discapacidad en las escuelas comunes de todos los niveles. A través de ella, se creó la Atención Educativa Especializada (AEE), con el objetivo de identificar y remover las barreras a la participación y al aprendizaje de estos alumnos y alumnas, promoviendo la accesibilidad y la igualdad.

Con posterioridad, se sancionó la Ley Brasileña de Inclusión (ley 13.146/2015), que establece que la educación constituye un derecho humano fundamental de la persona con discapacidad y que se debe asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles, así como el aprendizaje a lo largo de toda la vida (artículo 27). Seguidamente, dispone que el Estado debe garantizar: condiciones de acceso, permanencia, participación y aprendizaje por medio de la oferta de servicios y recursos de accesibilidad que eliminen las barreras; proyectos pedagógicos, medidas de apoyo y ajustes razonables de acuerdo a las características de los y las estudiantes con discapacidad, que garanticen el acceso al currículo en condiciones de igualdad; adopción de prácticas pedagógicas inclusivas a través de programas de educación docente inicial y continua; formación y provisión de profesionales de apoyo; acceso a la educación superior en igualdad de condiciones; entre otras cuestiones (artículo 28).

La PNEEPI y la ley 13.146/2015 han constituido significativos avances para el cumplimiento del artículo 24 de la CDPD, y han posicionado a Brasil como un referente en la región latinoamericana. Las transformaciones impulsadas a partir de estas normas permitieron que el 87%

de las personas con discapacidad hoy asista a la escuela regular¹ y potenciaron notablemente el acceso de esta población a la educación superior. Sin embargo, la nueva política instituida por el decreto 10.502 viene a dar un giro brusco en su trayectoria en materia de educación inclusiva. Lejos de ampliar la garantía de derechos y profundizar los cambios alcanzados en pos de una mayor inclusión, esta reforma legitima la discriminación y pretende reinstalar y perpetuar modelos obsoletos y contrarios a las obligaciones que ha asumido el propio Estado en el plano internacional e interno.

En efecto, de la lectura de su articulado surge que para esta norma las escuelas generales y especiales no serían más que dos alternativas para garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad, y que -según el caso- se optará por una u otra (artículo 2, incisos I, II, VI; artículo 4, inciso V; artículo 6, inciso I; artículo 7; artículo 9, inciso III). Pese a que la política menciona como uno de sus objetivos la promoción de una enseñanza de excelencia a las y los estudiantes destinatarios de la educación especial en un sistema educativo equitativo e inclusivo sin ninguna forma de discriminación o prejuicio (artículo 4, inciso II), simultáneamente dispone que la educación especial debe brindarse *preferentemente* en la red regular de enseñanza (artículo 2, inciso I) y que las escuelas especiales son instituciones que brindan educación a estudiantes que no se benefician de la inclusión en centros ordinarios (artículo 2, inciso VII; artículo 9, inciso III). Esto implica un alarmante retorno al modelo médico de la discapacidad y refleja un enfoque integrador (no inclusivo), según el cual las personas deben demostrar que son aptas para el sistema educativo, en lugar de que este identifique y remueva las barreras contextuales para que ellas aprendan y participen sin discriminación. Además, desconoce que la inclusión beneficia a todo el alumnado (con y sin discapacidad) y que ninguna persona puede beneficiarse de estar en un entorno segregado, en donde se ve privada de interactuar con las demás y de crecer en entornos que reflejen la diversidad que es propia de toda sociedad.

Estas disposiciones se encuentran en abierta contradicción con la letra del artículo 24 y con lo expresado por los organismos internacionales especializados en educación, discapacidad y derechos humanos², e ignoran absolutamente la esencia de la educación inclusiva, que es justamente

¹ Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones en Educación (INEP) y Ministerio de Educación de Brasil, Censo Escolar 2019.

² La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad han reconocido tres enfoques que los sistemas educativos han adoptado frente a estas personas: el de la exclusión, el de la segregación y el de la integración. La exclusión se produce cuando se les impide o deniega directa o indirectamente el acceso a todo tipo de educación, y se les coloca en entornos de asistencia sanitaria o social. La segregación tiene lugar cuando los alumnos y alumnas con discapacidad reciben educación en entornos separados, diseñados o utilizados para responder a “deficiencias” concretas, bajo la consideración de que quien se aparta de lo que en un criterio mayoritario se considera “normal” debe residir en un espacio diferenciado. La integración, por su parte, supone que las personas con discapacidad pueden asistir a las instituciones de educación regular solo en la medida que pueden adaptarse a los requisitos normalizados que estas les imponen. La inclusión, que ha surgido como respuesta a estos tres enfoques discriminatorios, implica que las instituciones educativas ordinarias se transforman para dar respuestas educativas satisfactorias a todos sus alumnos y alumnas, cambiando los métodos de enseñanza, las estructuras y las estrategias de la educación para superar los obstáculos con la visión de que todo el estudiantado tenga una experiencia de aprendizaje equitativa y participativa. Al respecto,

garantizar que todos los niños y niñas -sin excepción- concurren a las mismas escuelas. Al respecto, establece la Observación General nro. 4 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que educar en entornos distintos a aquellos destinados a personas sin discapacidad constituye una segregación³ y que *“los Estados partes tienen la obligación concreta y permanente de proceder lo más expedita y eficazmente posible para lograr la plena aplicación del artículo 24”*⁴, dejando en claro que esto *“no es compatible con el mantenimiento de dos sistemas de enseñanza: un sistema de enseñanza general y un sistema de enseñanza segregada o especial”*⁵.

Presuponiendo, una vez más, que ciertos alumnos y alumnas no podrán estar en la escuela regular o se perjudicarán en ella, el decreto establece que las familias y equipos multidisciplinares pueden elegir la “alternativa educativa más adecuada” (artículo 3, inciso VI; artículo 6, IV; artículo 9, inciso III), asegurando que estén en el ambiente menos restrictivo posible y que se fijen criterios para tomar esa decisión (artículo 9, inciso III). No obstante, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace años dejó en claro que la educación inclusiva es un derecho humano fundamental de todo alumno o alumna y no de sus padres o cuidadores, y que las responsabilidades de las familias están supeditadas a los derechos de la niñez⁶. A su vez, según el Estatuto del niño y adolescente de Brasil (Ley No. 8069/1990), los padres, así como los tutores y tutoras, deben inscribir a los niños y niñas que tienen a cargo en el sistema educativo ordinario (artículo 55).

La política en cuestión también habilita la creación de clases especializadas dentro de la escuela común (artículo 2, incisos VII, IX y X), que aíslan a las personas con discapacidad del resto, y -por lo tanto- responden a la misma lógica de segregación que las escuelas especiales. Decir que escuelas inclusivas pueden tener clases especializadas o que un sistema educativo inclusivo puede estar compuesto por instituciones especiales es, simplemente, una contradicción en los términos. Tal concepción no se encuentra avalada por ningún instrumento de derecho internacional y es -desde hace años- rechazada por las entidades que trabajan por el cumplimiento del derecho a la educación y la erradicación de la discriminación.

Por otro lado, la reforma aprobada desnaturaliza la AEE. En lugar de conceptualizarla como un dispositivo destinado a asegurar la inclusión en el sistema ordinario a través de la identificación de barreras y la provisión de apoyos, autoriza a que esta sustituya la asistencia a escuelas regulares (artículo 4, inciso III). En el artículo 7, además, enumera una serie de centros educativos segregados y alude a otros servicios para asistir a los y las estudiantes que reciben educación especial, lo que

ver los párrafos 4 y 5 del Estudio Temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación (2013) de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el párrafo 11 de la Observación General nro. 4 sobre el derecho a la educación inclusiva (2016) del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General nro. 4 sobre el derecho a la educación inclusiva, CRPD/C/GC/4, 2016, párr. 11.

⁴ *Ibid.*, párr. 40.

⁵ *Ibid.*, párr. 40.

⁶ *Ibid.*, párr. 10 (a).

parece abrir la puerta a la asignación de recursos públicos a dispositivos terapéuticos que nada tienen que ver con la educación. Los niños y niñas con discapacidad tienen derecho a acceder a prestaciones de salud y a las terapias que deseen, pero esto es ajeno a la política educativa y no tiene por qué estar regulado en el decreto 10.502.

Para concluir, cabe puntualizar que esta reforma se ha realizado sin garantizar la consulta previa y la participación efectiva de las organizaciones de personas con discapacidad. Esta conducta estatal viola de modo manifiesto lo previsto en el artículo 4.3 de la CDPD, según el cual *“en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan”*. Las consultas a organizaciones de profesionales, de especialistas, de proveedores de servicios o de familias en modo alguno reemplaza a las que deben realizarse a organizaciones representativas de las personas con discapacidad, que son aquellas lideradas, dirigidas o gobernadas por ellas⁷. La falta de consultas estrechas es -por sí sola- suficiente para invalidar la modificación aprobada el pasado 30 de septiembre.

También consideramos relevante señalar que la norma resulta manifiestamente violatoria del principio de progresividad y no regresividad que rige en materia de derechos económicos, sociales y culturales, reconocido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas aquellas acciones gubernamentales que tengan por objeto o efecto directo o indirecto retroceder en los derechos y estándares alcanzados en lo relativo a la educación de las personas con discapacidad son manifiestamente contrarias al derecho internacional.

Por las razones expuestas, es indiscutible que la política referenciada es inconstitucional e inconveniente. Para los Estados que han suscrito la Convención de Naciones Unidas, la educación inclusiva no es una elección pedagógica, sino una obligación jurídicamente vinculante. El artículo 4 de este tratado establece que *“los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad”* y que deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en ella y para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra este grupo. El Estado brasileño tiene, entonces, el deber ineludible de avanzar hacia la elaboración de políticas que aseguren a todos los y las estudiantes una enseñanza de calidad en el sistema general, y de transferir los recursos de los entornos segregados a los inclusivos⁸. De no hacerlo, su responsabilidad se verá comprometida a

⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General nro. 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, CRPD/C/GC/7, 2018, párr. 11.

⁸ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General nro. 4..., *op. cit.*, párr. 70.



nivel nacional y frente a los organismos del sistema universal y regional de promoción y protección de los derechos humanos.

Convencidas y convencidos de que la reciente reforma representa una grave afrenta a la CDPD, a la Constitución de Brasil y a la ley 13.146/2015, solicitamos al Estado brasileño que deje sin efecto el Decreto 10.502 del 30 de septiembre de 2020, y enfatizamos en que una eventual modificación de la política educativa debe indefectiblemente respetar el artículo 24 de la CDPD y el principio de no regresividad; realizarse con miras a la profundización y mejora de la educación en el sistema educativo regular en todos sus niveles para crear una sociedad democrática y plural, que se guíe por la búsqueda de la igualdad y la valoración de las diferencias; y asegurar que las organizaciones de personas con discapacidad sean previamente escuchadas y participen efectivamente en su diseño, implementación y evaluación.

Suscriben:

Red Regional por la Educación Inclusiva (RREI Latinoamérica)
Federación Iberoamericana de Síndrome de Down (FIADOWN)
Red LINC América Latina