

Э. ЕРМОЛЬЕВА

БРАЗИЛИЯ: ЗАДАЧИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В КОНТЕКСТЕ «ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ 2030»

Элеонора ЕРМОЛЬЕВА

канд. экон. наук, вед. науч. сотр.
Института Латинской Америки РАН
ermolieva@gmail.com

Аннотация. В январе 2016 г. официально вступил в силу широкомасштабный и комплексный проект «Цели устойчивого развития на период до 2030 года» (ЦУР-2030), направленный на решение социо-эколого-экономических проблем как на глобальном, региональном, так и на национальном уровнях. В число 17 основных приоритетов входит и задача по обеспечению всеохватного и качественного образования. Для ее достижения страны разрабатывают планы и предпринимают необходимые меры, исходя из национальной специфики и насущных потребностей. Бразилия включилась в процесс адаптации «Повестки 2030», придавая особое значение «социально доступному и качественному образованию для всех».

Ключевые слова: Бразилия, устойчивое развитие, глобальная Повестка 2030, индикаторы ЦУР, проблемы национального образования.

Eleonora ERMOLIEVA

Brazil: main tasks of national education system to achieve Goal 4 “Quality education” of UN Agenda 2030

Abstract. On 2016, the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda officially came into force. With its 17 Goals countries will mobilize efforts to end all forms of poverty, fight inequalities and tackle climate change on global, regional and national levels. Education is explicitly recognized in the SDGs as the Goal number 4. To achieve “inclusive and equitable quality education” countries started to develop national programs aiming to the implementation of the 2030 Agenda according to their specific needs and challenges. Brazil declared to adopt main SDGs in the country’s dimension, including the target “to ensure equal access of all people to quality education”.

Key words: Brazil, sustainable development, Global Agenda 2030, indicators SDG, educational problems.

Eleonora ERMOLIEVA

BRASIL en la Agenda Global del Desarrollo Sostenible: Implementación de la Meta 4 - “Educación de calidad”

Resumen. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS), lanzada en enero de 2016, establece hoja de ruta transformadora en los niveles global, regional y nacional e incluye tareas económicas, sociales, políticas y ambientales. La Meta

4 - “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos” está en la lista de 17 Objetivos del ODS. Para materializarla los gobiernos de varios países empezaron a formular los planes nacionales a base de sus necesidades y desafíos específicos. Desde la fase inicial del lanzamiento del ODS, el gobierno brasileño está trabajando para implementar las prioridades de la Agenda global 2030, incluyendo la Meta 4 - “Por una educación equitativa y de calidad para todos”.

Palabras clave: Brasil, desarrollo sostenible, Agenda Global 2030, indicadores del ODS, problemas de educación nacional.

«Цели устойчивого развития» (Sustainable Development Goals – SDG) были приняты государствами – членами ООН в 2015 г. и заменили поставленные в начале XXI в. «Цели развития тысячелетия» (Millennium Development Goals – MDG). Новая глобальная повестка дня обширна: 7 приоритетных целей разделены на 169 показателей и 232 статистических индикатора. Большинство целей взаимосвязаны и взаимодополняют друг друга, что призвано обеспечить более эффективное достижение конечного результата. Так, «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах» (ЦУР номер 1) вряд ли может быть достигнута без «Эффективной макроэкономической политики в сфере полной и производительной занятости и достойной работы для всех» (ЦУР номер 8). В то же время «Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования» (ЦУР номер 4) рассматривается ООН как одна из безусловных основ для общего улучшения условий жизни людей, что в действительности и является главной целью «Повестки дня 2030».

Следует особо подчеркнуть, что один из первоначальных документов [1], определивших перспективы человечества на период до 2030 г. на основе концепции устойчивого развития, был принят на конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 2012 г.; там же была достигнута договоренность об учреждении Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию (UN High-level Political Forum on Sustainable Development). С совещания в Рио-де-Жанейро Бразилия начала активно содействовать распространению концепции устойчивого развития; страна является членом Экспертной группы по межведомственной поддержке и координации в целях устойчивого развития (Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, IAEG-SDGs).

Национальная комиссия по реализации ЦУР была сформирована в Бразилии в октябре 2016 г., она имеет своей задачей «построение диалога между правительством и обществом для интеграции действий всех заинтересованных сторон в пропаганде и достижении Целей устойчивого развития» [2, с. 30]. Для налаживания диалога между правительственными инстанциями и гражданским обществом было создано несколько платформ: SDGs Strategy (www.estrategiaods.org.br), The 2030 Agenda Platform (www.agenda2030.com.br), Map of Civil Society Organizations (www.mapaosc.ipea.gov.br), Municipal Vulnerability Atlas (www.ipea.gov.br/ivs). Создание специального портала, призванного отслеживать «критические точки» прогресса или регресса в достижении параметров устойчивого развития на муниципальном уровне, заслуживает особого упоминания с учетом географических масштабов страны. В 2017 г. для 5 570 бразильских муниципий были разработаны отдельные планы развития (2018–2021 гг.) «для концентрации усилий для решения текущих проблем в сочетании с задачами ЦУР»¹. С 2016 г. Бразильский институт географии и статистики (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE) входит в состав Комиссии ООН по статистике, задача которой состоит в разработке и пересмотре перечня глобальных индикаторов по исполнению ЦУР и по которым авторитетные международные организации – ПРООН, ЮНЕСКО, Всемирный банк – проводят сравнительный мониторинг успехов (или задержек) в выполнении странами поставленных задач. Был разработан т. н. Индекс ЦУР (Index to Sustainable Development Goal Indicators- SDG index) – композитный индикатор, позволяющий выстраивать ежегодную общемировую иерархию в достижении «Повестки 2030». Фактический материал для нее собирают участники Сети организаций по поиску решений в области устой-

¹ Здесь уместно, на наш взгляд, привести реплику экономиста В. Коцюбинского на семинаре в Центре стратегических разработок РАНХиГС в октябре 2017 г. Российский специалист назвал одной из проблем то обстоятельство, что в России «многие аспекты ЦУР относятся к федеральной повестке, и их интеграция на региональном уровне оказывается проблематична» [3]. Таким образом, бразильский опыт решений на локальном уровне представляется весьма показательным.

чивого развития (Sustainable Development Solutions Network, SDSN). SDG Index показывает место стран между наихудшим результатом (величина 0) и наилучшим (величина 100) в продвижении к выполнению ЦУР по всей сумме показателей.

Согласно докладу за 2018 г., первую тройку наиболее успешных государств составили Швеция (индекс 85,0), Дания (84,6) и Финляндия (83,0). Из латиноамериканских стран выше всех поднялись Коста-Рика (33-я позиция,

индекс 73,5), Чили (38-я позиция, индекс 72,8). Аргентина и Бразилия входят в число «среднячков», занимая 53 и 56 места с индексами SDG 70,3 и 69,7, соответственно. Авторы доклада подчеркивают, что наиболее критичным для Латино-Карибской Америки (ЛКА) является выполнение Целей номер 10 («Уменьшение неравенства») и номер 16 («Мир, правосудие, эффективные институты») [4]. Для многих латиноамериканских государств, включая Бразилию, актуально также выполнение Цели номер 4 – «Обеспечение всеохватного и качественного образования», по которому профильный (образовательный) Индекс ЦУР в Бразилии весьма далек от максимального, 100 %-го значения (см. Табл. 1).

Таблица 1

**Латинская Америка: некоторые индикаторы иерархической шкалы (Индекса ЦУР)
в достижении странами Целей 2030**

Краткая выборка по странам ЛКА	Общее значение Индекса ЦУР	Профильные значения Индекса по конкретным задачам		
		Всеохватное и качественное образование (Цель 4)	Снижение социального неравенства (Цель 10)	Мир, правосудие, эффективные институты (Цель 16)
Коста-Рика	73,2	83,1	34,8	64,2
Чили	72,8	84,1	27,4	68,3
Эквадор	70,8	76,7	35,6	57,1
Уругвай	70,4	83,2	50,2	65,9
Аргентина	70,3	88,6	39,8	58,8
Бразилия	69,7	77,4	25,7	47,3
Перу	68,4	82,9	41,9	52,2

Источник: SDG Index and Dashboard Report. The 2018 Global SDG Index ranking and scores.

Поскольку считалось, что глобальные цели на период до 2030 г. *конвергентны* с задачами национального развития, многие компоненты были включены в Долгосрочный план развития Бразилии на 2016–2019 гг. (Plano Plurianual, PPA), в котором в формулировке «стратегического измерения» признавалась необходимость построения в стране «модели устойчивого роста, с равномерностью регионального социального развития, доступностью качественного образования, активным производством знаний, инновационных технологий и сохранением окружающей среды». «Универсальный» доступ к образованию отнесен «к гарантии гражданских прав и возможности их расширения». Разработчики PPA подчеркивали, что не менее 80 % поставленных задач «коррелируют» с конкретикой ЦУР [5]. Во многом это касается и образования, многие задачи в сфере которого «переключались» из ранее разработанного Национального плана по образованию (Plano Nacional de Educação, PNE, 2014–2024). Главными ориентирами для государственной политики служат задачи, или «ожидаемые результаты» (targets), сформулированные в глобальной «Повестке 2030», и включают следующие аспекты:

- Развивать систему всеобщего дошкольного обучения с тем, чтобы все дети в возрасте до пяти лет были готовы к получению начального образования;
- Обеспечить получение детьми и подростками качественного бесплатного, равноправного начального и среднего образования, добиться эффективных результатов обучения;
- Достичь равно для мужчин и женщин участия в профессионально-техническом и высшем образовании, в том числе университетского уровня;

– Существенно увеличить к 2030 г. число молодых и взрослых людей, обладающих востребованными трудовыми навыками профессионально-технического характера и в области информационно-коммуникационных технологий, для получения достойной работы;

– Ликвидировать гендерное неравенство, достичь инклюзивности в сфере образования за счет доступа к обучению и профессионально-технической подготовке социально-уязвимых групп населения, включая детей-инвалидов и представителей коренных народов [6].

Из 20 основных пунктов PNE на первое место поставлены следующие задачи: достичь к 2024 г. 100 % набора в дошкольные учреждения малышей в возрасте 4–5 лет; охватить базовым 9-летним обучением всю возрастную группу 6–14 лет, довести до 85 % нетто-охват средним обучением подростков 15–17 лет (см. Табл. 2). Сотрудники IBGE в ежегоднике за 2018 г., посвященном подробному анализу уровня жизни населения [7], при характеристике нынешнего состояния системы образования в увязке с задачами ЦУР, приходят к выводу, что Бразилия сильно запаздывает с их выполнением.

Некоторые комментарии независимых экспертов довольно критичны. Так, сотрудник Международного научного центра имени В. Вильсона Дора Сакларидес замечает по поводу *всеобщего охвата обучением* к 2024 г. всех детей и подростков (декларированного PNE): «Бразилии может понадобиться не менее 150 лет, эквивалентных 11 поколениям, чтобы достичь того уровня охвата школьным образованием, который сегодня имеет Чили. Ведь в стране зарегистрирован высокий процент отсева и доли второгодников» [8].

Таблица 2

**Некоторые составляющие Бразильского плана по образованию (2014–2024)
и показатели их выполнения (по данным IBGE)**

Формулировки ожидаемых результатов (targets) и сопутствующие им статистические индикаторы	Цель, намеченная в PNE на 2024 г.	Показатель выполнения на 2017 гг.
<i>Добиться, чтобы все девочки и мальчики получали начальное и среднее образование (задача 4.1 по ЦУР).</i> Стат. показатели: охват детей 6–14 лет базовым (9-летним) обучением; охват подростков 15–17 лет средним образованием.	95 % 85 %	97,0 68,5
<i>Обеспечить всем детям доступ к качественным системам дошкольного обучения» (задача 4.2 по ЦУР).</i> Стат. показатель: охват детей 4–5 лет дошкольным обучением.	100 %	91,7 %
<i>Обеспечить молодежь равноправным доступом к недорогому и качественному высшему образованию (задача 4.3 по ЦУР).</i> Стат. показатель: нетто-охват лиц 18–24 лет вузовским образованием	33 %	23,2

Составлено по: Plano Nacional de Educação, 2014–2024, IBGE. Síntese de Indicadores Sociais, 2018: uma análise das condições de vida da população brasileira. Educação.

По данным Национального института научно-педагогических исследований (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais—INEP), доля второгодников на уровне базового («фундаментального») обучения колеблется от года к году от 20 до 30 % [9, с. 270]. Известно, что второгодничество – это признак низкой успеваемости и угроза «отсева» на последующих ступенях обучения. О величине школьного «отсева» говорят данные ЮНЕСКО: полный курс средней школы заканчивают 63 % бразильских подростков в возрасте 15–17 лет (в Колумбии – 73, в Перу – 82, в Мексике – 51 %) [10].

По поводу другого ориентира – «абсолютного искоренения неграмотности к 2024 г.» – серьезные сомнения высказывают и другие авторы. Так, Беатрис Родригес Маттос из Института международных исследований Университета Рио-де-Жанейро пишет: «С учетом нынешних показателей по уменьшению безграмотности, а также в связи с последствиями политического и экономического кризиса (2016–2017 гг.) полностью покончить с неграмотностью к 2024 г., даже за счет повышения расходов на систему обучения, представляется исключительно сложной за-

дачей» [11, с. 7–8]. Нелишне заметить, что «денежный вопрос» стал одним из самых дискуссионных моментов еще при обсуждении проекта Национального плана по образованию. Для его реализации было предусмотрено довести государственное финансирование образования до 7 % к ВВП (к 2019 г.) и до 10 % – к 2024 г. Тогдашний президент Дилма Руссефф предлагала уровень в 8 %, однако в окончательном варианте парламентарии остановились на 10 %; такое решение было принято под давлением профсоюзов учителей, прежде всего CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação). Выходом из положения тогда стало решение правительства инвестировать в сферу образования 75 % доходов от продажи нефти на мировом рынке² [12].

С учетом международных стандартов для Бразилии характерен довольно высокий уровень ассигнований на нужды образования (5,7 % к ВВП в 2016 г. и 6,2 % – в 2017 г.). Однако, как указывает Институт статистики ЮНЕСКО, показатель по отношению к ВВП отражает лишь «общий уровень внимания государства к вопросам образования. Реальную величину финансирования показывают затраты в расчете на одного учащегося на каждой ступени обучения» [13].

Таблица 3

**Уровень финансирования нужд образования
(по некоторым странам Латинской Америки)**

СТРАНЫ	Гос-расходы (в % к ВВП)	Затраты в расчете на одного учащегося (в паритете покупательной способности на 2015 г., PPs, доллары США)		
Аргентина	5,6	1 054	4 319	3 217
Бразилия	6,2	3 163	3 395	5 211
Мексика	5,2	2 569	2 696	6 485
Колумбия	4,4	2 549	2 466	2 301
Чили	5,4	4 123	4 166	4 503

Источник: UNESCO. Global education monitoring report, 2019. Annex. Statistical tables.

При том, что Бразилия много тратит на развитие системы обучения по сравнению с рядом латиноамериканских государств (см. *Табл. 3*), тем не менее «при меньшем уровне расходов в расчете на одного учащегося, 15-летние подростки из Колумбии или Мексики показывают лучшие результаты в тестировании по Международной программе PISA (Programme for International Student Assessment)», подчеркивают аналитики ОЭСР. Это свидетельствует о том, что выпускники средних школ в Бразилии не приобретают необходимого багажа знаний и навыков как для продолжения обучения, так и для выхода на рынок труда. Примечателен и другой вывод ОЭСР – в отношении высокого уровня государственного финансирования высшей школы. «Бесплатное государственное высшее образование обслуживает главным образом интересы выходцев из материально благополучных семей, которые, заканчивая престижные частные колледжи, показывают на вступительных экзаменах в вузы лучшие результаты» [14].

Что касается учебных достижений латиноамериканских школьников в тестах PISA как иллюстрации качественного уровня среднего образования, то они занимают в отслеживании ЦУР особое четвертое место не только в докладах ЮНЕСКО, но и в обзорах ПРООН и Всемирного банка. Данные показывают значительное отставание бразильских учащихся в грамотности, в освоении математики и естественных наук от сверстников из Аргентины, Уругвая, Чили (см. *Табл. 4*).

² Известно, что Бразилия переняла опыт Норвегии, которая еще в 1990-е гг. создала из доходов от разработки нефтяных месторождений специальный фонд для финансирования социальной сферы, включая образование.

Таблица 4

Выборочные результаты PISA по математике и иные данные ЮНЕСКО

СТРАНЫ	PISA-2015		Процент учащихся с минимальным уровнем математической грамотности по окончании младшей средней школы
	Средний балл	Доля 15-летних учащихся, показавших результаты ниже 2-го, базового уровня (в % к итогу)	
Аргентина	456	27	58
Бразилия	377	44	49
Колумбия	390	35	57
Мексика	408	26	58
Перу	387	38	46
Уругвай	418	25	61
Чили	423	23	72

Источники: UNDP. Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical update; World Bank. World Development Indicators, 2018; UIS/UNESCO. SDG 4 Data book: Global Education Indicators, 2018.

В рейтинге из 72 стран, принимавших участие в PISA–2015, Бразилия заняла 63-е место по естественному, 59-е – по грамотности и 66-е – по математике. Эти малоудовлетворительные результаты комментировала, в частности, газета *O Globo*: «Были выявлены две основные проблемы: первая, что наша подростки не приобретают базовых знаний для самореализации – как в молодости, так и впоследствии – для осуществления жизненных проектов в своей взрослой жизни. Вторая, уже неоднократно выявленная проблема – существенные различия между штатами и регионами». Так, самый высокий результат по математике – 406 баллов – показали школьники из Параны, самый низкий – 339 – из Алагоаса. Вместе с этим штатом низкую успеваемость продемонстрировали также учащиеся из Баии и Мараньяна» [15].

Помимо ссылок на высокий уровень школьного абсентизма и второгодничества как причин неудовлетворительных результатов в Международной программе по оценке учащихся (PISA), в исследованиях бразильских ученых справедливо подчеркивается, что корень этих бед – низкий уровень материального благосостояния и нищета многих слоев населения. Согласно обследованиям IBGE, среди 5,8 млн молодых людей в возрасте 18–24 лет, не сумевших закончить полную среднюю школу, 38 % главной причиной назвали «необходимость работать или настойчиво ее искать для помощи своим семьям», еще 16 % были вынуждены заняться домашними обязанностями по уходу за малолетними членами семьи и/или пожилыми родственниками [16].

Бразилия является ярким примером того, насколько система обучения подвержена влиянию социального неравенства, по уровню которого страна занимает от года к году лидирующее место в Латинской Америке. По данным

ЭКЛАК, в Бразилии 10 % богатейших семейств присваивают не менее 35 % национального дохода [17], из них на долю всего лишь 1 % приходится 25 % [18]. Социальная поляризация непосредственно сказывается на возможностях получения образования (см. Диаграмму на Рис. 1). Если среди богатой молодежи 18–24 лет (принадлежащей к 20 % самых богатых семей) около 2/3 имеют высшее образование, то среди представителей 20 % самых бедных слоев – лишь 6,6 % [19]. И для Бразилии характерно явление, о котором давно пишут специалисты: с фактором образования связано существование замкнутого круга (*círculo vicioso*), когда социальное неравенство ограничивает доступ к качественному образованию малоимущих слоев, и одновременно работает обратная зависимость, когда низкий уровень образования становится «фактором», производящей социальное неравенство.

БРАЗИЛИЯ: уровень регулярной посещаемости учебных занятий подростками 15–17 лет средней школы (в зависимости от уровня благосостояния семей)

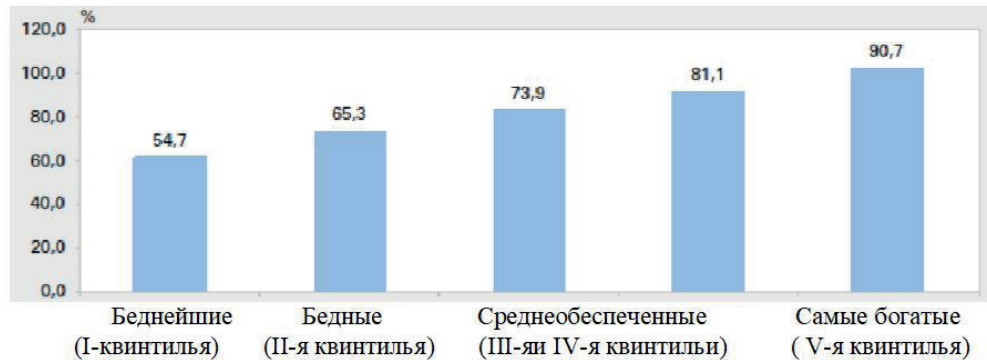


Рисунок 1.

Источник: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais, 2016. Educação, p. 80.

Еще одной «фабрикой», создающей трудноразрешимые проблемы, являются межрегиональные контрасты, отчётливо проявляющиеся в Бразилии в системе образования. Данные Табл. 5 показывают наличие глубоких социально-географических различий в формате «Север – Центр-Запад – Юг». Если на Севере и особенно на Северо-Востоке доля неграмотных вдвое выше, чем в среднем по стране, то на Юге и Юго-Востоке – вдвое ниже. Но еще более показательны и тревожны цифры численности т. н. поколения «ни-ни» – категории подростков и молодых людей, которые не учатся, не работают, не получают профессию. (В английской версии – NEET– Not in Education, Employment or Training). Наибольшее распространение такая категория молодежи получила в штатах Алагоас и Пернамбуку (41 % среди лиц в возрасте 16–29 % в 2016/2017 гг.), наименьшее – в штате Санта-Катарина (19 %) [20].

Доля лиц с высшим образованием среди молодежи 18-24 лет (по регионам Бразилии)



Север и Северо-Восток – от 13 до 15 %
 Центр-Запад и Юго-Восток – в среднем 23 %
 Юг – в среднем 21 %

Рисунок 2.

Составлено по: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais, 2015, 2016.

Таблица 5

Бразилия: географические показатели по фактору «образование»

Географические регионы	Население старше 25 лет:		Доля «Ни-ни» среди молодежи 18-24 лет	
	без образования	с высшим образованием	2012 г.	2016 г.
<i>В среднем по стране</i>	7,2	19,3	25,2	30,1
Север	8,8	15,3	27,4	32,2
Северо-Восток	14,3	13,0	31,2	36,9
Центро-Запад	6,8	23,1	21,2	25,5
Юго-Восток	3,8	22,6	23,2	28,5
Юг	3,9	20,9	18,8	21,8

Источники: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais, 2016; IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2017. Juventude e trabalho.

«Во всех регионах страны, примерно с 2012 г., наблюдается рост численности неучащейся и неработающей молодежи», – пишут авторы ежегодника «Сводка социальных показателей» IBGE. По официальным данным, учитывавшим возрастную группу 15–29 лет, в 2017 г. доля «ни-ни» увеличилась (по сравнению с 2016 г.) на 5,9 % и достигла 11,2 млн человек [21]. Всплеск численности проблемной молодежи был напрямую вызван резким увеличением в Бразилии безработицы в период рецессии 2015–2016 гг., но даже некоторое оживление экономической активности в 2017 г. не изменило положения на рынке труда и не коснулось уязвимых групп трудящихся, к которым относятся многие молодые бразильцы.

Явление «ни-ни» характерно не только для Бразилии, оно свойственно прочим странам Латинской Америки. Однако Бразилия вместе с Мексикой и Сальвадором возглавляет латиноамериканский рейтинг, имея долю «ни-ни» 23, 25 и 24 % среди возрастной группы 15–24 лет. Если добавить когорту 25–29 лет, как это делает ОЭСР, то показатели могут достичь и 30 % [22]. Категория «ни-ни» формируется за счет подростков, преждевременно покинувших школу, юных безработных, а также тех, кто тщетно пытается трудоустроиться, потому что не имеет необходимых знаний и навыков.

Негативная тенденция приобретает все больший масштаб в других регионах мира. Поэтому не случайно его изучение становится главной темой немалого числа публикаций международных организаций. Проблема привлекла внимание и российских латиноамериканистов. Опираясь на работы МОТ, ведущий научный сотрудник ИЛА РАН Э. Е. Кузнецова отмечала: «Молодые люди, которые не учатся и не работают, теряя связь с традиционными институтами социальной интеграции, становятся еще более социально уязвимыми по сравнению с другой частью молодежи. Это сказывается на их материальном положении, осознании своей жизненной позиции и места в обществе. Проблема не только не теряет своей актуальности, но и требует разностороннего подхода государства к ее решению, поскольку социальная интеграция молодежи крайне важна для дальнейшего развития региона» [23, с. 101].

Добавим от себя, что задача по сокращению доли молодежи, оказавшейся «вне учебы и занятости», вошла как компонент (8.6) в список ЦУР. По мнению аналитиков ПРООН, высокая доля молодежи, которая не работает, не учится, не приобретает профессиональных навыков – не только негативная, социально опасная тенденция как таковая. Распространение «ни-ни» отодвигает достижение Цели номер 8, направленной на «содействие устойчивому экономическому росту, производительной занятости и достойной работе для всех».

Таким образом, рассмотренные нами статистические показатели и иные фактические данные не есть лишь специфические характеристики национальных систем образования на примере Бразилии. Дефекты школьного образования, особенно среднего, – этого фундамента всей образовательной пирамиды – косвенно, а в иных случаях и прямо – влияют на достижение странами иных Целей устойчивого развития. В то же время прогресс в области образования зависит во многом от политической воли, намерений правящих кругов изменить ситуацию в лучшую сторону. Через призму такой взаимосвязи – между ЦУР 4 («Качественное образование») и ЦУР 16, где важная роль отводится «эффе́ктивным и основанным на широком участии государ-

ственным институтам, способным обеспечить качественное образование и здравоохранение, справедливую экономическую политику» [24], логично возникает вопрос: насколько эффективна роль органов власти и правительства Бразилии в осуществлении намеченных планов?

Медленные успехи и даже стагнация в достижении Цели 4 объясняются не только социальной фрагментацией в системе обучения как следствия социального неравенства или недостатками в управлении школьной инфраструктурой, или неудовлетворительным уровнем профессионализма учительских кадров. Серьезным тормозящим фактором, как нам представляется, стало нарушение *преемственной государственной политики*, берущей свое начало в Бразилии в середине 1990-х гг., когда стартовала т. н. *управляемая образовательная революция*, базировавшаяся на законе «О главных направлениях и основах национального образования» (*Lei de Diretrizes e Bases de Educação*), принятом правительством Ф. Э. Кардозу в 1996 г., и сопровождавшаяся созданием в 1997 г. Фонда по развитию фундаментального образования и поддержке учителей (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização de Magistério – FUNDEF*) [25, с. 108]. Главная его задача состояла в выравнивании государственных затрат на развитие базового (тогда 8-летнего) обучения по всей стране. Для устранения территориальных диспропорций бюджетные средства направлялись прежде всего в пользу муниципальных школ Северо-Востока, Севера и частично – Центр-Запада. Из общей суммы дотаций, накапливавшихся в FUNDEF, 60 % шло на заработную плату учителей [26].

Давно признав бедность определяющим обстоятельством, препятствующим массовому доступу к обязательному обучению бразильских подростков, власти Бразилии запустили в пилотном режиме в Столичном округе в 1996 г. программу материального вспомоществования – *Bolsa Escola* («Школьные пособия»). Она имела задачей оказание материальной помощи самым бедным семьям с детьми в возрасте 7–14 лет с тем, чтобы они регулярно посещали занятия. Одним из механизмов стала «монетизация льгот» (прямые адресные денежные выплаты). К 2001 г. *Bolsa Escola* действовала практически по всей Бразилии.

В 2007 г. правительство Л. И. Лулы да Силвы преобразовало FUNDEF в организацию с более широкими функциями – в Фонд по развитию базового образования и поддержке преподавательских кадров (*Fundo de manutenção e desenvolvimento de educação básica e valorização dos profissionais da educação – FUNDEB*). Механизм территориально-пропорционального перераспределения средств охватывал уже не только начальную ступень, но и дошкольное воспитание, и среднюю школу. Несколько расширилось действие программы *Bolsa Escola*, которая в 2003 г. была подключена к программе адресной социальной помощи – *Bolsa Família* («Семейные пособия»). Этот масштабный бразильский проект «социальной терапии бедности» охватывал в 2015 г. 13,95 млн семей, или 56 млн человек, что составляло 26 % населения страны [27].

Следуя принципу преемственности в государственных усилиях, направленных на дальнейшее развитие образования, правительство под руководством Д. Руссефф (2011–2016 гг.) взяло курс на распространение среднего, особенно профессионально-технического обучения. В 2011 г. была запущена программа доступа к техническому обучению и занятости – *PRONATEC* (*Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego*), стимулировавшая техническую специализацию в старших классах средней школы, развитие профтехучилищ, курсы подготовки квалифицированных рабочих. Особое внимание уделялось лицам с низкими доходами, которые составляли в системе *PRONATEC* не менее ½ от числа обучавшихся: они могли получать специальную стипендию (*Bolsa Formação PRONATEC*). В 2013 г. был заключен Национальный пакт об улучшении среднего образования (*Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio*).

Оставляя за скобками коррупционные скандалы в правящей Партии трудящихся (ПТ), сопровождавшие последний этап пребывания Д. Руссефф у власти и приведшие к ее импичменту в 2016 г., следует признать, что начинания того периода в сфере образования достойны внимания. Не случайно, наверное, в недавно опубликованном ОЭСР аналитическом материале подробно рассматривается программа *PRONATEC*, ее сильные и слабые стороны, содержатся рекомендации зарубежных экспертов по усовершенствованию бразильской системы обучения молодежи и взрослых «для приобретения ими достойных профессиональных и трудовых навыков» [28].

Весьма знаменательно мнение Мартина Райзера, главы Бразильского отдела Всемирного банка. Он считает: «Сейчас нужно профильтровать собственный опыт, адаптировать к нынешнему моменту то, что работало, и отсеять то, что действовало не эффективно. И надо принять во внимание особенности регионального характера: меры, предусмотренные для школьной инфраструктуры мегаполиса Рио-де-Жанейро вряд ли будут адекватны для маленького городка» [29].

В условиях продолжающегося в Бразилии разнопланового — «о многих головах» — политического кризиса [30, с.13], трудно говорить, что ждет национальную систему образования в ближайшем будущем. После импичмента Д. Руссефф, в ходе краткого правления президента правоконсервативного толка Мишела Темера была отброшена прежняя парадигма развития, основанная на государственном дирижизме и широкой программе социальных реформ [31, с. 23]. Считая сферу образования важным полем для политической борьбы и социального маневрирования, возглавляемое Темером правительство провозгласило частичную реформу средней школы (для подростков 16–18 лет, Novo Ensino Médio), которая тут же вызвала резкую критику со стороны экспертов, руководителей школ, самих учащихся. На принципе *флексibility* школьной программы было предложено оставить обязательными не более 60 % курсов (преимущественно изучение математики, португальского и английского языков), а остальные 40 % сделать предметами по выбору. Такая модель, явно заимствованная из развитых стран с более высокими стандартами успеваемости школьников, «вряд ли подходит сегодня Бразилии» — такова квинтэссенция критики. Более того, профессора Федерального университета штата Эспириту Санту (г. Витория) Марселу Лима и Саманта Лопис расценили закон 13.415/2017 «как попытку неоконсервативной и неолиберальной элиты скрыть процесс сокращения расходов на начальное обучение», с одной стороны, а с другой — как ущемление права на получение полноценного среднего образования для подростков из бедных семей. «Для тех, кто не сможет успешно завершить базовую школу, такой учебный план явно не станет мотивацией для продолжения обучения» [32].

Началом нового политического цикла стал январь 2019 г., когда официально вступил в должность 38-й президент Бразилии — Жаир Болсонару, «типичный представитель современного правого популизма», как его характеризует ведущий эксперт по бразильской тематике, профессор МГИМО Л. С. Окунева. Оценивая обстановку, сопровождавшую выборы, российский ученый показывает, как в стране «с пугающей скоростью произошли мощные и не всегда позитивные сдвиги в массовом сознании и массовых настроениях. После импичмента прошло всего два с половиной года, которых хватило, чтобы не только начисто демонтировать наследие левых в плане социального реформирования, но и от симпатий к правым, но все же центристским консерваторам, перейти к поддержке крайне правого радикализма» [33, с. 31].

Истинным шоком для бразильской педагогической общественности стало назначение на пост министра просвещения Рикардо Велеса Родригеса (Ricardo Velez Rodriguez), теолога консервативного толка, колумбийца по происхождению, давно имеющего бразильское гражданство. Он закончил философский факультет Папского католического университета в Рио-де-Жанейро, долго преподавал в университете муниципалитета Жуиз-де-Фора (Juiz de Fora) в штате Минас-Жерайс, затем — в Военной академии, ныне читает лекции в различных университетах страны.

Объявив в Твиттере 22 ноября 2018 г. кандидатуру будущего главы министерства просвещения, Ж. Болсонару подчеркнул, что его назначенец полностью разделяет лозунги его предвыборной кампании, в частности такие, как: изъять левую, «промарксистскую идеологию» из школьной практики (Marxist doctriation), отменить сексуальное воспитание («гендерную идеологию»), создать в школах советы по этике с тем, чтобы «бразильские учащиеся получали правильное моральное воспитание», сделать главным приоритетом *муниципализацию* государственной политики в рамках курса «Больше Бразилии, меньше Бразилиа» (Mais Brasil, menos Brasília) [34].

Велес Родригес практически не известен широкой педагогической общественности, и его способность взять на себя руководство национальной системой образования подвергается глубокому сомнению. По словам Присцилы Крус, исполнительного президента движения «Все за образование» («Todos pela Educação»), без управленческого опыта «ему будет крайне трудно быстро сориентироваться в нужных мерах, будь то на федеральном или муниципальном уровнях». Данную точку зрения разделяет Клаудия Костин, директор Центра передового опыта и инноваций в образовательной политике (Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais — CEIPE), экс-глава Департамента по образованию Всемирного банка (2014–2016 гг.): «Имея представление о состоянии дел в высшем образовании, Велес Родригес скорее всего слабо ориентируется в проблемах школьного обучения. Намереваясь достичь новых результатов, как бы вместе с водой он не выплеснул и самого ребенка» [35].

А какова же программа действий нового министра? Перед своим назначением Велес Родригес в документе под названием «Дорожная карта для министерства просвещения» (Um Roteiro para o MEC) главным образом критиковал сложившуюся модель образования, считая, что во время правления Лулы и ПТ бразильцы стали «заложниками чуждой их жизни идеологии»,

приведшей, по его мнению, «к инверсии, разрушению традиционных ценностей нашего общества в том, что касается сохранения жизни, семьи, религии, гражданственности». Для борьбы с «чуждой для бразильского образования доктриной» он собирается внедрить модель «беспартийной школы» (*Escola Sem Partido*), с которой во время предвыборной кампании выступал Ж. Болсонару [36]. Будущий министр выразил намерение «очистить от марксистского мусора» и возглавляемое им ведомство. Особое место в развернутой обоими бурной критике уделено и ежегодному общенациональному экзамену за курс средней школы – ENEM (*Exame Nacional do Ensino Médio*). Однако для возможных изменений Велесу Родригесу и Болсонару придется преодолеть сопротивление со стороны Национального научно-педагогического института (INEP), разработавшего это тестирование и координирующего его проведение по всей стране. Некоторые другие резкие высказывания в адрес ведущего *мозгового центра* бразильского образования наводят на мысль, что курс Велеса Родригеса входит в противоречие с идеями, заложенными в Национальном плане (2014–2024 гг.) и ориентированными, как уже отмечалось, на выполнение Целей устойчивого развития в сфере образования.

Комментируя назначение теолога-евангелиста на один из главных постов в правительстве, президент Конфедерации муниципальных работников (*A Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal, Confetam*) Вилани Оливейра подытожила: «Из всех зол, которых можно было ожидать от президента Жаира Болсонару, наихудшим, наверное, стало назначение Р. Велеса Родригеса на пост министра просвещения» [37].

На фоне общего морально-политического кризиса и кризиса социальной политики как таковой конфронтация различных идеологий – право-консервативной и неомарксистской – в отношении национальной модели образования чревато негативными и слабо предсказуемыми последствиями. Мало того, что сложившееся напряжение вносит неуверенность в работу всех учреждений, ответственных за развитие образования на каждом уровне – начиная от провинциальной школы, заканчивая вузом федерального уровня и головного министерства. Становятся неясны перспективы той долговременной, циклической борьбы Бразилии в области образования, которую страна ведет на двух фронтах: стремление достичь прогресса, свойственного высокоразвитым странам, постоянно наталкивалось на сохранение огромного груза социальных проблем, присущих слаборазвитости. Для того чтобы поднять уровень конкурентоспособности на мировом рынке знаний, Бразилия, параллельно с модернизацией среднего и высшего образования, вынуждена бороться с неграмотностью, слабым охватом детей даже обязательным базовым школьным образованием. По мнению международных организаций, преемственность социальной политики приносила несомненные позитивные результаты. Резкое нарушение этого принципа явно ввергает страну в *кризис власти в сфере образования*, оборачивается невыполнением ранее заявленных целей и задач.

Как показала инаугурационная речь Ж. Болсонару, озвученные им ранее идейные установки в отношении образования – это не просто лозунги для активного привлечения электората. Это – курс на период правления нынешнего президента, на ближайшее будущее. Но, быть может, оно не станет столь темным и трагичным, как опасаются многие педагоги в Бразилии...

Литература

1. Report of the United Nations Conference on Sustainable Development. The Future We Want. – Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. – URL: <http://www.uncsd-2012.org/content/documents>
2. Voluntary National Review on the Sustainable Development Goals. Brazil, 2017. – URL: <https://sustainable-development.un.org/memberstates/brazil>
3. Цели устойчивого развития: национальная адаптация подходов к их решению. – URL: <https://www.csr.ru/news/>
4. SDG Index and Dashboard Report 2018. The 2018 Global SDG Index ranking and scores. – URL: <http://sdgindex.org/reports/2018/>
5. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Conceitos e Estrutura do PPA 2016–2019. – URL: <http://www.planejamento.gov.br>
6. ЮНЕСКО: Задачи в области образования. <http://ru.unesco.org>; Sustainable Development Goal 4 and its targets. – URL: <http://en.unesco.org>
7. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais, 2018: uma análise das condições de vida da população brasileira. – URL: <http://www.ibge.gov.br>

8. *Saclarides D.* A Contentious Reform for High School Education Moves Forward in Brazil. — URL: <http://www.wilson-center.org/blog-post>
9. INEP. Brasil no PISA 2015. Análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros. Brasília, 2016.
10. UNESCO. Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2017/2018. Anexo estadístico. — URL: <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/>
11. *Mattos B. and Santos M.* From Brazilian Comprehensive Growth Strategy to Sustainable Development Goals, May, 2017. — URL: <https://www.boell.de/en/topics/international-politics>
12. “Dilma volta a defender destinação dos royalties de petróleo para educação”; Presidenta de Brasil oferece educação “de primer mundo” con regalías petroleras. — URL: www.america.economia.com
13. UNESCO. Global education monitoring report, 2019. Annex. Statistical tables; UIS. Metadata for the global and thematic indicators for the follow-up and review of SDG 4 and Education 2030.
14. OECD Economic Surveys: Brazil. 2018. — URL: <http://www.oecd.org>
15. Moreno C. Brasil caiem ranking mundial de educação em ciências, leitura e matemática. — URL: <https://g1.globo.com/educacao/noticia>
16. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2018. — Brasília, 2018. Tabela 3.16.
17. CEPAL. Panorama social de América Latina, 2017. Documento informativo, p. 42.
18. *Medeiros M.* Income inequality in Brazil: new evidence from combined tax and survey data // World Social Science Report, 2016. UNESCO. Paris.
19. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. 2018. — Brasília. Educação. Tabela 3.2.
20. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. 2017. — Brasília. Juventude e trabalho. Tabela 1.8.
21. Crece un 5,9% el número de jóvenes brasileños que ni estudian un trabajo. — URL: <https://rpp.pe/crece-un-59-el-numero-de-jovenes-brasilen>
22. Ni-nis en América Latina: casi 30 millones de jóvenes entre 15 y 29 años. — URL: <https://medium.com/.../ninin-en-america-latina-casi-30-millo>
23. *Кузнецова Э. Е.* Легко ли быть молодым? (Проблемы латиноамериканской молодежи) // Ибероамериканские тетради. МГИМО (У). — 2014. — № 3 (5).
24. Мир, правосудие и эффективные институты: для чего это необходимо. — URL: <http://www.un.org/ru/development>
25. *Ермольева Э. Г.* Образование в Латинской Америке: адаптация к вызовам времени. — М.: ИЛА РАН, 2014.
26. *Gordon, N. and Vegas E.* Education Finance Equalization, Spending and Student Outcomes: The Case of Brazil’s FUNDEF in *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America*. — Washington, World Bank, 2005.
27. CEPAL. Programas de transferencias condicionadas. Bolsa Familia, 2018. — URL: <http://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>
28. OECD. Getting skills right: Brazil. — OECD Publishing, Paris, 2018.
29. *Raiser Martin.* Brazil can improve education by coping its own successes. — URL: <http://www.brookings.edu>
30. *Окунева Л. С.* Импичмент президента Бразилии: размышления и выводы // Латинская Америка. — 2016. — № 10.
31. *Окунева Л. С.* Президентские выборы 2018 в Бразилии: буря и натиск // Латинская Америка. — 2018. — № 12.
32. *Lima M. and Lopes M. S.* Secondary education reform in the Temer administration: corrosion of the right to education in the context of a financial crisis in Brazil // *Revista Brasileira de Educação*, 2018, vol. 23. — URL: <http://www.scielo.br>
33. *Окунева Л. С.* Президентские выборы 2018 в Бразилии: буря и натиск // Латинская Америка. — 2018. — № 12.
34. Brazil’s Bolsonaro taps philosopher as education minister. — URL: <https://www.680news.com/; /brazils-bolsonaro-taps-philosop>; Educação, o primeiro ‘front’ da Guerra do Governo Bolsonaro. — URL: <https://brasil.elpais.com>
35. Bolsonaro nombra a Ricardo Vélez Rodríguez ministro de educación. — URL: <http://www1.folha.uol.com.br/internacional>
36. Brazil’s Bolsonaro Chooses Rodriguez as Education Minister. — URL: <http://riotimesonline.com>
37. A conservative theologian at the head of the Brazilian Ministry of Education. — URL: <https://www.archyworldys.com/a-conservative-theologian-at-the-head-of-the-brazilian>