

Educación y Federalismo en Brasil: combatir las desigualdades, garantizar la diversidad

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.)

Brasília, DF: Unesco, 2010, 299p.

▮ Leonardo Claver Amorim *

La planificación, la implementación y la evaluación de políticas públicas se revelan fundamentales para la materialización del régimen político democrático y de los derechos y garantías consagrados en los términos de la Constitución vigente. Bajo esta óptica, el Poder Público brasileño propuso, en los últimos años, la evaluación de diversos planes, programas y proyectos, especialmente en el ámbito de la denominada área social. Sin embargo, muchos de ellos no tienen en cuenta la forma de Estado adoptada en Brasil por la Carta de 1988 - el Federalismo - y la compleja organización político-territorial, caracterizada por la coexistencia de tres especies de entidades políticas dichas autónomas (Estado Federal, Provincias y Municipios), inherente al régimen federativo.

También es verdad que, en una perspectiva histórica, las interpretaciones de tal régimen político no se muestran necesariamente convergentes, ya que ora enfatizan la autonomía política de los entes federados, ora destacan una supuesta relación de subordinación entre ellos. El debate sobre la arquitectura constitucional relativa a la forma federativa de nuestro Estado (la dualidad entre centralización y descentralización) es, de ese modo, histórico y controvertido, mostrándose presente en diversos contextos y áreas. Por eso, la UNESCO editó el libro aquí reseñado, con el objeto de discutir la forma federativa de Estado relativa a la garantía del derecho a la educación para todos los ciudadanos brasileños.

En el libro, organizado en tres secciones, distintos autores conjeturan sobre los impactos del régimen federativo en la organización, en los resultados y en la financiación de la educación brasileña. Es en este contexto que Romualdo Portela de Oliveira y Sandra Zákia Souza presentan artículo introductorio titulado *El Federalismo y sus relaciones con la educación en Brasil*. En los términos de éste, los autores observan que es posible percibir, por medio del análisis de la educación en Brasil, múltiples

* Realiza Maestría en Educación, Universidad Católica de Brasília (UCB); Especialista en Financiación y Ejecución de Programas y Proyectos Educativos del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación. *E-mail*: leonardoclaver@gmail.com.

desigualdades de naturaleza inter e intrarregional, las cuales derivan de la asimetría entre condiciones económicas de los entes federados y la previsión de competencias constante de la Carta Magna, lo que resulta en diferentes condiciones de oferta educacional en nuestro territorio. En efecto, señalan los autores que la igualdad respecto al acceso a la educación se contrapone a la diversidad característica del régimen federativo, que, en su lección, es el sistema político que defiende o establece un gobierno central para todo el país y determinados gobiernos regionales autónomos (estados, provincias, cantones, por ejemplo) para las demás unidades territoriales, así como distribuye los poderes y las funciones entre gobierno central y regionales y atribuye a las unidades regionales un conjunto de derechos y deberes.

Los autores de los artículos que componen la sección primera del libro presentan referencias generales sobre el régimen federativo en Brasil y su relación con la determinación del derecho universal a la educación. En el primer artículo de esta sección Fernando Luiz Abrucio afirma que de los diversos factores que influyeron en las políticas educacionales brasileñas algunos han obtenido mayor destaque en las investigaciones del área, pero otros todavía son poco analizados. Como es el caso del impacto del federalismo en el funcionamiento y en los resultados de la educación en el país, según el autor. En el artículo se defiende la idea de que es muy difícil entender el actual modelo educacional y buscar su perfeccionamiento sin comprender la dinámica federativa, tanto la más general como la que actúa específicamente en el sector.

En esta perspectiva, el texto ofrece una discusión conceptual e histórica sobre como el régimen federativo influye en la edición de políticas públicas, subrayando, evidentemente, las relativas al sector educacional. En la secuencia, el argumento de Abrucio se concentra en la dinámica federativa más reciente, iniciada por la constitución de 1988. El autor destaca, en ese proceso, novedades, avances y dilemas verificados para la implementación de políticas descentralizadas en un país bastante heterogéneo, desigual y marcado por significativas tensiones intragubernamentales, como es Brasil. Como ejemplo de avance, el autor cita la institución, por la Enmienda Constitucional nº 14 de 1996, del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Primaria y de Valorización del Magisterio (Fundef), que, según el autor, cumplió el objetivo de profundizar la municipalización de la enseñanza primaria, ampliando la cobertura del sistema y llegó próximo a la universalización del acceso a esa etapa escolar. Sin

embargo, el autor observa que el éxito de fondos federativos educacionales no puede esconder los problemas que todavía existen a nivel intragubernamental, como las desigualdades regionales que marcan la federación brasileña.

En el segundo artículo de la sección primera del libro, el investigador Fernando Rezende presenta trabajo sobre el llamado federalismo fiscal. Éste se refiere a como los recursos fiscales se reparten entre los entes federados de modo que todos dispongan de capacidad de financiación compatible con las respectivas responsabilidades. Rezende señala que el equilibrio entre responsabilidades y recursos en una federación exige soluciones tan complejas como mayores sean las disparidades regionales y sociales. El autor observa que dificultades para implementar un modelo de federalismo fiscal que trate adecuadamente las disparidades en la distribución de la riqueza en el país ha estado presente en la historia del federalismo brasileño desde el comienzo de su adopción, habiéndose reflejado ese modelo en los cambios introducidos en 1988, cuando no se aprovechó la oportunidad de elaboración de la nueva Constitución para erigir un nuevo modelo de federalismo fiscal.

Jurandi Frutuoso es el autor del artículo titulado *La gestión del Sistema Único de Salud*. En su texto, constan informaciones sobre la evolución de las políticas públicas sanitarias en Brasil en los últimos cien años. El autor destaca el desarrollo, entre los brasileños, de la consciencia de la situación crítica de la salud pública, de la cual resultó la institución del Sistema único de Salud (SUS). Aquí, si se tienen en cuenta las discusiones contemporáneas sobre la institución del llamado Sistema Nacional Articulado de Educación, la experiencia de institución del SUS, con sus puntos fuertes y débiles, constituye una oportunidad de diálogo entre especialistas de las dos áreas para la consecución, en el área de la educación, de efectiva colaboración entre los gobiernos federal, provinciales y municipales.

En la segunda sección del libro, Alejandro Morduchowicz y Aída Arango presentan importantes experiencias internacionales sobre la división, entre los entes federados, de las responsabilidades del Poder Público en materia educacional. A pesar del derecho a la educación ser positivado en normas generales en la mayoría de las naciones, la forma de su determinación se muestra heterogénea, ya que cada Estado tiene la prerrogativa de editar su legislación educacional, así como definir las responsabilidades de cada entidad federativa. Cabe distinguir que, en ciertos Estados hay fuerte concentración de

atribuciones en el poder central, mientras que en otros se dividen en los términos del respectivo ordenamiento jurídico.

Carlos Roberto Jamil Cury, también en la segunda sección del libro, aborda el debate contemporáneo sobre la institución de un sistema nacional de educación en Brasil, articulado y cooperativo bajo el federalismo. El autor dice que un sistema de educación supone, como definición, una red de órganos, instituciones escolares – hecho; un ordenamiento jurídico con leyes de educación – norma; una finalidad común – valor; una base común- derecho. En este sentido, Cury afirma que el actual pacto federativo brasileño dispone, en la educación escolar, de indicadores que apuntan para un sistema nacional en el interior del diseño constitucional formal (que prevé la existencia en cada unidad federativa, de un sistema propio de enseñanza), cuando postula un régimen de colaboración recíproca con una coexistencia coordinada y descentralizada de sistemas de enseñanza con unidad, división de competencias y responsabilidades, diversidad de campos administrativos, diversidad de niveles de educación escolar y establecimiento de recursos vinculados. En efecto, el carácter de administración escolar se revela complejo, debido al considerable número de espacios y poderes implicados, El autor considera que la armonización de competencias de los sistemas de enseñanza, presupuesto de la institución de un sistema nacional de educación, exigirá, además de una mejor definición del régimen de colaboración por parte del Congreso Nacional, un repensar de la composición del Consejo Nacional de Educación (CNE). En esta composición no podrían faltar miembros que representen la colaboración que provincias y municipios pueden y deben postular en la búsqueda de la armonización. De ahí, según el autor, basado en un auténtico federalismo de cooperación entre los entes federados, se podrá, con mayor rigor, hablar de un sistema nacional articulado de educación.

También en la segunda sección del libro, Jorge Abrahão de Castro trata del tema Financiación de la educación pública en Brasil: evolución de los gastos. Según él, los bienes y servicios educacionales que los ciudadanos brasileños encuentran pueden ofrecerse por diversos mecanismos, tanto públicos como privados. Cuando se sitúan en el ámbito de las responsabilidades del Estado (en los niveles federal, provincial y municipal) absorben recursos recaudados principalmente de forma impositiva junto al ciudadano. Sobre la evolución de los gastos educacionales bajo la responsabilidad del Estado en el período 1995-2007, se destaca que la financiación de la educación pública brasileña en el

interstício fue marcada por reestructuración de la gestión de la política educacional, principalmente en el campo de la enseñanza primaria. En términos de valor total, los datos revelan ampliación real del gasto en educación realizado por las tres esferas de gobierno en el período determinado (aumento real del 42%, equivalente al 3,5% al año). El autor resalta que tal incremento no ocurrió de forma constante, pues hubo años en que los aumentos giraron alrededor del 15% y otros de sólo 1,2% (en el caso de los gastos federales, hasta el año 2007, se observa, a partir de 2003, una ampliación constante). Además, los datos muestran que, en valores absolutos, los gastos fueron crecientes en casi todos los niveles, pero tal crecimiento se mostró desigual: la enseñanza básica amplió sus gastos más rápidamente que las otras etapas de la educación primaria. EL análisis relativo de los datos evidenció una ampliación de los gastos con la enseñanza primaria y la enseñanza media (la educación infantil y superior perdieron, en ese aspecto, participación).

Elie Ghanem, en el último artículo de la sección segunda del libro, distingue las diferencias entre la mera enunciación en el texto legal del derecho a la educación y su materialización. En ese caso, a pesar de ese derecho ser plenamente consagrado en Brasil, lo mismo no puede ser dicho de su realización. En este sentido, el autor observa el no cumplimiento y la poca eficacia de las normas educacionales que, entre otros aspectos, reducen a número limitado de actores las decisiones que influyen en la educación brasileña.

La tercera sección de la obra presenta algunas experiencias relacionadas con el régimen de colaboración en la educación brasileña. La experiencia de Mato Grosso (provincia del centro oeste de Brasil), presentada por el artículo de Carlos Abicalil y Odorico Ferreira Cardoso Neto, trata sobre la tentativa de la institución llevar a cabo, en aquella provincia, un sistema único de educación primaria y su confrontación con los límites reales de la ejecución de políticas públicas en medio de las disputas de proyectos estratégicos de desarrollo y referenciales societarios programáticos constitutivos del período pos-constituyente en Brasil. Los autores analizan que el mayor obstáculo para la implementación del sistema único de educación en Mato Grosso se relaciona con la financiación. Así, muchos gestores municipales resistieron y continúan resistiendo a la implantación de tal sistema, visto que éste exigiría pasar para una cuenta única, en ámbito provincial, los recursos vinculados con la educación primaria en cada gobierno municipal.

La experiencia de la provincia de Ceará (ubicada en el noreste brasileño) , presentada en el artículo de Sofia Lerche Vieira, revela el éxito de la política educacional

de aquel estado en el sentido de - antes realmente de lo observado en el ámbito nacional, especialmente a partir de mediados de la década de 1990, con la institución del FUNDEF (Fondo de manutención y Desarrollo de la Enseñanza Primaria y de Valorización del Magisterio) - municipalizar la oferta de la enseñanza primaria por medio de la firma de acuerdos entre los gobiernos provincial y municipales que tenían por objeto compartir la responsabilidad de ese nivel educacional y la respectiva disponibilidad de recursos financieros. En efecto, de acuerdo con el censo Escolar de 2009, Ceará es la unidad de la federación con la mayor participación municipal en la oferta de la Enseñanza Primaria (mientras que en el país el porcentaje de matrículas en la Enseñanza Primaria bajo responsabilidad municipal es del 54,6%, en Ceará alcanza 77%).

El artículo de Maria Beatriz Luce y Marisa Timm Sari aborda el régimen de colaboración en la educación en *Rio Grande do Sul* (provincia de la región sureña de Brasil). Dicho texto analiza, en el período entre la elaboración de la Constitución de 1988 y los tiempos actuales, las repercusiones de los principales hechos relacionados con el régimen de colaboración en la educación gaucha (educación de Rio Grande do Sul). Las autoras destacan estrategias de relación intergubernamental en la educación primaria con el objeto de rescatar experiencias no suficientemente analizadas y registradas. En la educación de aquella provincia, la combinación entre derecho y garantía, es decir, entre la norma legal y su concretización, aunque no suficientemente exitosa, trae importantes contribuciones para una efectiva colaboración entre provincias y municipios en búsqueda del éxito de los titulares del derecho a la educación.

El libro trae importantes orientaciones para discusiones sobre las relaciones entre educación y federalismo en Brasil. Siendo Brasil, en la expresión constitucional, una República Federativa, importa analizar su competencia educacional y por qué entidades federativas, órganos y agentes ésta se ejerce en el cuadro del régimen de colaboración, también prescripto por la ley Mayor. Si la acción pública educacional requiere gastos, es necesario compatibilizar responsabilidades con un adecuado aporte de recursos financieros. Además, implementación y evaluación de políticas públicas sólo pueden darse adecuadamente si se comprende la dinámica federativa brasileña. Solamente así, nuestra educación podrá ser decisiva en el combate de las desigualdades y la garantía de la diversidad.

Recebido em: 20/04/2011

Aceito para publicação em: 16/05/2011