

## **ENFRENTAMIENTOS HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO EN LA EDUCACIÓN BRASILEÑA: ORÍGENES, CONCEPTOS, ERRORES Y ACTORES EN EL ESCENARIO NACIONAL**

### ***EMBATES HISTÓRICOS DO FEDERALISMO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: ORIGENS, CONCEITOS, EQUÍVOCOS E ATORES NO CENÁRIO NACIONAL***

### ***HISTORICAL CLASHES OF FEDERALISM ON BRAZILIAN EDUCATION: ORIGINS, CONCEPTS, MISTAKES AND ACTORS IN THE NATIONAL SCENE***

Célio da CUNHA<sup>1</sup>

Denise Gisele de Britto DAMASCO<sup>2</sup>

**RESUMEN:** Este artículo comparte reflexiones sobre los enfrentamientos históricos del federalismo en la educación brasileña. Presenta los orígenes, conceptos y conflictos históricos en la configuración del federalismo en la educación, así como el papel de varios actores en el contexto educativo. Discute los impactos de las distorsiones y los malentendidos históricos del federalismo derivados de los límites del federalismo asimétrico en Brasil, en vista de las discrepancias entre y dentro de las unidades federativas. Los diversos organismos e instituciones buscan trabajar juntos para que la educación brasileña pueda desempeñar su papel en la sociedad. La evolución progresiva del federalismo hegemónico al federalismo cooperativo ayuda a reducir las desigualdades regionales, que necesariamente dependen de decisiones políticas que solo un pacto federativo legítimo hará posible.

**PALABRAS CLAVE:** Federalismo en la educación brasileña. Políticas educativas. Historia de la educación brasileña. Federalismo hegemónico. Federalismo cooperativo.

**RESUMO:** *Esse artigo compartilha reflexões sobre os embates históricos do federalismo na educação brasileira. Apresenta as origens, conceitos e embates históricos na configuração do federalismo na Educação, bem como o papel de diversos atores no contexto educacional. Discute-se sobre os impactos das distorções e equívocos históricos do federalismo advindos dos limites do federalismo assimétrico no Brasil, tendo em vista as discrepâncias existentes entre as unidades federativas e dentro delas. Os vários órgãos e instituições buscam trabalhar conjuntamente para que a educação brasileira possa desempenhar seu papel na sociedade. A progressiva evolução de um federalismo hegemônico para um federalismo cooperativo contribui para reduzir as desigualdades regionais, que dependem necessariamente de decisões políticas que somente um pacto federativo legítimo viabilizará.*

<sup>1</sup> Universidade Católica de Brasília (UCB), Águas Claras – DF – Brasil. Docente permanente del Programa de Posgrado en Educación. Doctorado en Educación (UNICAMP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9212-4208>. E-mail: [celio.cunha226@gmail.com](mailto:celio.cunha226@gmail.com)

<sup>2</sup> Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo – SP – Brasil. Postdoctoranda en el Programa de Estudios Postgraduados en Psicología de la Educación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0250-0776>. E-mail: [denise.damasco@gmail.com](mailto:denise.damasco@gmail.com)

**PALAVRAS-CHAVE:** *Federalismo na educação brasileira. Políticas educacionais. História da educação brasileira. Federalismo hegemônico. Federalismo cooperativo.*

**ABSTRACT:** *This article shares reflections on the historical clashes of federalism in Brazilian education. It presents the origins, concepts and historical conflicts in the configuration of federalism in Education, as well as the role of several actors in the educational context. It discusses the impacts of the distortions and historical misunderstandings of federalism arising from the limits of asymmetric federalism in Brazil, in view of the discrepancies between and within the federative units. The various bodies and institutions seek to work together so that Brazilian education can play its role in society. The progressive evolution from hegemonic federalism to cooperative federalism helps to reduce regional inequalities, which necessarily depend on political decisions that only a legitimate federative pact will make possible.*

**KEYWORDS:** *Federalism in brazilian education. Educational policies. History of brazilian education. Hegemonic federalism. Cooperative federalism.*

## Introducción

El federalismo en Brasil, debido a distorsiones y malentendidos en su construcción histórica, permite fluctuaciones en las políticas educativas del gobierno y puede generar contigüidad o superposición en la administración pública. Se observa la presencia de un federalismo hegemónico, con un desequilibrio predominante entre las entidades federales. Surge la necesidad de aclarar quién es quién en el escenario educativo brasileño, teniendo en cuenta que han surgido nuevos actores en el escenario nacional, en el Poder Ejecutivo, pasando por el Legislativo y el Judicial, hasta llegar al Ministerio Público, órgano calificado como esencial para la justicia. En consecuencia, hay problemas derivados de la dilución de responsabilidades, la falta de transparencia y las dificultades políticas en la aplicación del derecho a la educación en el país, así como de la acción contigua de los actores presentes en la administración educativa.

Esta reflexión se presenta en dos partes. En primer lugar, se trata de entender el federalismo en Brasil, los orígenes, los conceptos, los hitos y los enfrentamientos históricos (de 1824 a 2014). Rescatar la memoria histórica del federalismo en Brasil, su estado de arte sobre los enfrentamientos y conflictos pasados y contemporáneos, significa comprender la “tesitura democrática” (TELLES, 2006, p. 156) sobre la que Brasil sentó las bases para que la administración educativa se organizara. Los investigadores del federalismo registran que en los orígenes del federalismo brasileño, el formato que ha adoptado a lo largo de la historia del país, concentrando las competencias en algunas unidades federales en detrimento de las más

necesitadas, es la explicación de muchos de los conflictos de atribuciones que persisten hasta hoy.

A continuación, se señalan los actores en el escenario nacional, mapeando el debate en torno a diversos contextos y ámbitos de garantía y defensa del derecho, discutiendo la actuación del poder ejecutivo, el ministerio público, otras instituciones, órganos de representación de la sociedad civil en esta organización político-administrativa, ante los avances y retrocesos en el acceso a la educación y los obstáculos para una educación de calidad y un federalismo cooperativo.

### **Marcos históricos, orígenes, concepto y evolución del federalismo en la educación brasileña**

Para una comprensión más amplia del actual sistema brasileño de enseñanza y de los nuevos actores en el escenario educacional, cabe comprender que las competencias referentes a la educación son las mismas por la Constitución y LDB, siendo que la diferencia radica en la capacidad de ejecución entre los entes federados. Se hace necesario, aunque de forma lacónica, examinar algunas de sus marcas históricas, pues como ya había observado Michael Sadler hay casi un siglo, un sistema nacional de educación es el resultado de lucha y dificultades olvidadas y de batallas que sucedieron en el pasado. Hay en el alguna cosa de funcionamiento secreto de la vida nacional (SADLER, 1972), y solo la historia puede contribuir para un mejor entendimiento de sus características.

Entre las singularidades de la historia del país, una de ellas fue oportunamente señalada por uno de los grandes historiadores del federalismo: “El Imperio no fue fundado en la Capital, sino en la provincia” (TORRES, 1961, p. 88).

Entre las singularidades de la historia del país, una de ellas fue oportunamente señalada por uno de los grandes del federalismo: “El Imperio no fue fundado en la Capital, pero en la provincia” (TORRES, 1961, p. 88). Sin duda el hecho de la Independencia haber sido proclamada en São Paulo no es despreciable. Además, añade Torres, en la fijación de los símbolos nacionales, las estrellas representan las provincias, y en el borde del escudo del Imperio y en la Orden de la Cruz del Sur D. Pedro I honró a las tres provincias que formaban su base de acción: Río de Janeiro, São Paulo y Minas Gerais (TORRES, 1961, p. 88).

Inmediatamente después de la aprobación de la Constitución centralizadora de 1824, en 1827, la Asamblea Nacional aprobó una ley, sancionada por el emperador Pedro I, que determinaba la apertura de escuelas en todos los pueblos y localidades más poblados del país

(BRASIL, 1974). Si se hubiera implantado, sin duda habría sido de gran alcance para la educación nacional. Uno de sus artículos determinaba que los presidentes de las provincias (estados) debían informar a la Asamblea General de las medidas adoptadas, lo que suponía la decisión del Estado brasileño de dirigir la política educativa del país tras la Independencia. Sin embargo, en 1930, con la abdicación de Dom Pedro I en favor de su hijo, Dom Pedro II, se inauguraría una nueva etapa en la vida política y económica del país, con la promulgación del Acta Adicional del 12 de agosto de 1834. Con esta medida, el poder central formalizó su ausencia sobre los destinos de la educación común, siendo responsable únicamente de la educación superior y de la educación secundaria de la Corte. Martins (2011) lamenta que el poder central distorsionara el espíritu y la letra del Acta Adicional de 1834, al no considerar su obligación de actuar en la educación básica en el momento en que ésta pasó a ser competencia de las provincias.

Varias revueltas que entonces se registran tenían características federalistas, siendo algunas de ellas de carácter separatista, como la revuelta de la Cabanagem (indígenas caboclos y esclavos) en el Pará y la de Farroupilhas (guerra de los estancieiros) en Rio Grande do Sul, ambas en 1835 (CARVALHO, 2012, p. 90-91). Esas revueltas y sus implicaciones políticas y económicas afectaban el clima interno de las unidades federadas en todos los sectores, incluso el de la educación.

Del acto de 1834 que descentralizó el Estado y, posteriormente, el surgimiento de ideas liberales, se observa que desde la segunda mitad del siglo XIX, el país ya emitía señales que anunciaban mayor consciencia con relación a la necesidad de dislocamiento de las amarras coloniales. A propósito, escribió Cruz Costa, esta banda de ideas agitó a Brasil y le dio nuevas directrices (COSTA, 1967, p. 98-115). Esta efervescencia en materia de ideas se vio correspondida, en el plano económico, por el avance de la cultura del café, la industria y el ferrocarril, entre otros. En el plano político, la fundación del Partido Republicano y el Manifiesto Republicano de 1870 reclaman una mayor descentralización, exigiendo incluso la constitución de una Asamblea Constituyente.

Hay que señalar que la posición de los firmantes de este Manifiesto, todos ellos dedicados al cultivo del café, dista mucho de corresponder a los intereses de la mayoría de las provincias. Incluso ignoró, como señaló Hebe Mattos, el tema de la esclavitud, aunque se publicó un año antes de la Ley de Vientres Libres (libertad para los hijos recién nacidos de las esclavas) de septiembre de 1871 (MATTOS, 2012, p. 86). Esta posición del más fuerte se impondría en la Constitución de 1891. En esta época, el poder imperial, en estado de

decadencia, se mostraba cada vez más impotente para contener el ideal republicano. El republicanismo había conquistado:

[...] gran parte de la intelectualidad, especialmente los estudiantes de las escuelas superiores. Con la ayuda del positivismo, las dos facultades de Derecho, una en São Paulo y otra en Recife, y las dos de Medicina, en Río de Janeiro y Salvador, se convirtieron en focos de oposición a la monarquía (CARVALHO, 2012, p. 111, traducción nuestra).

Eventos desgastantes de la monarquía se hicieron frecuentes y culminaron con la liberación de los esclavos, en 1888, y la Proclamación de la República, en 1889. En 1891, se oficializaba la organización de la administración educacional por medio de la Unión, los Estados y Municipios. En esa época, surgen distintas escuelas para educación básica, como por ejemplo, el Colegio Pedro II como ente federal en la educación básica, diferentemente de las demás escuelas y grupos escolares estatales y municipales.

Con la Constitución de 1891, la monarquía se transformaba en República Federativa de Brasil, ya no con provincias, sino con Estados. Estados que fueran dotados de gran autonomía, constitución propia, fuerzas armadas, capacidad de contraer préstamos internacionales de las principales fuentes de rentas públicas, como el impuesto de exportación, que beneficiaba solo los estados exportadores (MATTOS, 2012, p. 92).

En la fase inicial de la Primera República, o “República Velha”, algunos esfuerzos que podrían señalar tiempos más auspiciosos, como la creación del Ministerio de la Educación, Correios y Telégrafos, entregue a Benjamin Constant, positivista convicto, tendría duración efímera, retornando los temas de la educación para una posición periférica del Ministerio de la Justicia. El tipo de política, también dominado de “política café con leche”, debido al liderazgo de los productores de café y creadores de gado, se fortaleció por el Acuerdo de Taubaté, de 1906, asegurando los mayores estados productores de café, respectivamente São Paulo, Minas Gerais y Rio de Janeiro, financiamiento del Gobierno Federal para comprar por un valor mínimo el café excedente (MATTOS, 2012, p. 120). Continuaba, de esta forma, el federalismo hegemónico, que privilegiaba los estados más fuertes, o sea, se niega el propio concepto de federación, que significa equilibrio entre los entes federados (CUNHA, 1978, p. 165).

A pesar de esta marginalización del ideal republicano, algunos hechos y acontecimiento empezaron a alterar el panorama de indiferencia y exclusión. El proceso inmigratorio, con la venida de miles de inmigrantes oriundos de varios continentes, que portaban una visión más crítica de ciudadanía, habría de influenciar en la construcción de

escenarios sociales más críticos, de que son ejemplos los paros obreros, que, según Cunha, “si no llevaran a hablar los fundamentos del poder, por lo menos representaban un componente nuevo a inquietar la hegemonía de las oligarquías estatales” (CUNHA, 1981, p. 38). Además, no fueron despreciables los efectos de la Primera Guerra Mundial que, según Nelson Werneck Sodré, contribuyeron a perfilar un parque industrial que llegó a influir en el conjunto de la economía del país (SODRÉ, 1978, p. 132). No faltaron propuestas en este sentido, que en un principio fueron alentadoras, sobre todo por la iniciativa de Vargas de crear el Ministerio de Educación y Sanidad en 1930.

En 1932, la divulgación al pueblo y al gobierno del Manifiesto de los Pioneros de la Escuela Nueva se configuró como la propuesta de los educadores para atender la solicitud del Gobierno de Vargas hecha a finales de 1931. Este documento, uno de los más importantes de la historia educativa del país, aún vigente en muchos aspectos, buscaba volver a plantear cuestiones relevantes para la construcción de un nuevo federalismo en el ámbito educativo, sin las distorsiones acumuladas desde el Acta Adicional de 1834 y sin los conflictos de responsabilidades entre las entidades federadas.

El Manifiesto, criteriosamente escrito por Fernando de Azevedo a partir de diálogos con los principales educadores de la época, como Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Frota Pessoa, entre otros, empieza por declarar que en la jerarquía de los problemas nacionales ninguno debería ser más importante que el de la educación, ni incluso los de orden económica. Señala que la educación es una función esencialmente pública que debería tener organización unitaria sobre las bases y los principios del Estado, no implicando un centralismo creciente de la escuela a los intereses y a las exigencias regionales (AZEVEDO, 1958). Unidad no debería significar uniformidad. Por lo contrario, presupone la multiplicidad. No será en la centralización, sino en la aplicación de la doctrina federativa que tendremos que buscar el medio de llevar a cabo, en toda la República, una obra metódica y coordinada acorde con un plan común. A la Unión, en la capital, y a los estados en sus respectivos territorios, es que debe competir la educación en todos los niveles. Se llama la atención para una cuestión central del federalismo educativo que es el papel del Estado. Al gobierno central, por intermedio del Ministerio de la Educación, cabrá vigilar por la obediencia de los principios y directrices de la educación, haciendo ejecutar las orientaciones y los rumbos generales de la política educacional.

En el momento de la publicación del Manifiesto, todavía había indicios de que el gobierno de Vargas seguía las orientaciones democráticas a las que se había comprometido. La aprobación de una nueva Constitución en 1934 renovó algunas buenas expectativas. Por

primera vez en la historia, la Constitución brasileña insertó en la Carta Magna un capítulo propio para el sector educativo, contemplando parcialmente algunas tesis del Manifiesto. Establece que la educación es un derecho de todos y una responsabilidad de los poderes públicos; determina que la Unión elabore el plan nacional de educación y supervise su ejecución, siendo el Consejo Nacional de Educación el responsable de su elaboración; ejerce una acción complementaria en términos técnicos y financieros cuando sea necesario en todo el territorio nacional; establece la gratuidad de la enseñanza primaria con la extensión progresiva de la enseñanza secundaria gratuita; Corresponde a los Estados y al Distrito Federal organizar y mantener sus sistemas educativos, además de crear consejos de educación con funciones similares a las del Consejo Nacional de Educación; obliga a destinar recursos a la educación, aplicando la Unión no menos del 10% y los Estados y Municipios no menos del 20% de los ingresos resultantes de los impuestos; se determina que la Unión, los Estados y el Distrito Federal reserven una parte de su patrimonio para la formación de fondos especiales de apoyo al desarrollo de la educación, de acuerdo con la Constitución de 1934 en sus artículos 148-157.

Estos avances representaron la posibilidad de organizar el Sistema Nacional de Educación con responsabilidad compartida de todas las entidades federativas, pero bajo la coordinación de la Unión, que debería materializarse mediante el Plan Nacional de Educación, seguido de la aprobación del Poder Legislativo y coordinado por la Unión, a través del Ministerio de Educación.

A pesar de tales avances de la doctrina federativa en el campo de la educación, los acontecimientos políticos ideológicos que siguieron, entre ellos el intento comunista de 1935, sirvieron de pretexto para que el Gobierno de Vargas revelara de una vez por todas sus inclinaciones autoritarias, promoviendo persecuciones políticas e implantando oficialmente la dictadura, en 1937, como una nueva Constitución, con directrices y lineamientos autoritarios que se conocieron como el Nuevo Estado. La nueva Constitución de 1937, otorgada, formalizó el régimen de excepción y restricción de libertades (dictadura del Estado Novo). Los avances de la Constitución anterior, como la vinculación de los recursos, la organización de los sistemas educativos estatales, el plan nacional de educación, el consejo federal y estatal, entre otros, fueron restados. Como destacó el brasileño Skidmore (1975), el gobierno federal aumentó sus poderes. Muchas atribuciones, antes de la competencia de los estados que poseían una amplia autonomía, fueron transferidas al gobierno federal. En áreas fundamentales como la educación y el trabajo, si durante la Antigua República eran competencia de los estados, con el Nuevo Estado la centralización tomó formas radicales. El

poder de los gobiernos estatales y municipales se vio progresivamente erosionado por la restricción de las fuentes tradicionales de ingresos fiscales (SKIDMORE, 1975, pp. 55-57).

Si durante la Vieja República prevaleció el federalismo hegemónico, con la política de los gobernadores de los estados de São Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro - período en el que sólo dichos estados estaban bajo ayuda federal directa (FAORO, 1977, p. 568), durante el Estado Novo, la situación se invirtió. Esto se produjo mediante la concentración de poderes en la esfera federal, más concretamente en manos de Vargas, que supo utilizarlos, gracias, según Skidmore, a su magistral conocimiento de la psicología del brasileño, uno de sus grandes activos políticos (SKIDMORE, 1975, p. 61).

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la caída de Vargas en 1945, y la consecuente normalización democrática, Brasil tendrá una nueva Constitución, inaugurando una nueva etapa de la vida nacional. Retoma algunos de los logros de la Constitución de 1934, principalmente en lo que se refiere a la vinculación de los recursos, el mantenimiento de los porcentajes y la definición de la competencia de los estados y el Distrito Federal para organizar sus sistemas educativos. También estableció, como atribución de la Unión, legislar sobre las directrices y bases de la educación nacional (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 1976).

Por cuenta de la atribución dada a la Unión de elaborar las directrices y bases de la educación, una comisión de expertos fue designada por el Ministerio de la Educación para elaborar el proyecto. Muchos de los miembros de la dicha comisión pertenecían a la generación de los pioneros que firmaron el Manifiesto, en 1932. Se envió el proyecto al Congreso Nacional en 1948 y, tras larga trayectoria permeada por debates, conflictos y tensiones entre educadores liberales y defensores de la iniciativa privada, el proyecto fue aprobado en 1961, evaluado como “una media victoria, pero victoria” por el educador Anísio Teixeira.

De hecho, a pesar de las lagunas y omisiones, la 1ª Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley nº 4.024/1961) se caracterizó por posibles avances en el contexto político y económico de la época. Amplió las atribuciones del Consejo Federal de Educación y, en relación con un plan nacional de educación, presente en la Constitución de 1934 y suprimido por la de 1937, la LDB de 1961 optó, como bien observó Villalobos, por suprimir el término “nacional” para evitar el conflicto con las tesis de descentralización y libertad de enseñanza (VILLALOBOS, 1969, p. 201).

La Ley de Directrices y Fundamentos de la Educación de 1961 promueve la división de responsabilidades. Según Martins (2011), durante el período del Régimen Militar, “la lucha



de los educadores fue en un primer momento por la reanudación de la vinculación constitucional de los recursos a la educación y, a partir de la Enmienda Calmon, por el cumplimiento efectivo de la letra y el espíritu de la legislación” (p. 16). Al defender la vinculación de los recursos fiscales a la educación y su gestión a través de fondos, ya se entendía, según Martins:

[...] los fondos, que originalmente debían gestionar los recursos ligados, se componen ahora de remanentes presupuestarios, perdiendo así su relevancia como mecanismo de financiación debido a su escasa capacidad para acumular la cantidad de recursos necesaria para financiar la educación (MARTINS, 2011, p. 16, traducción nuestra).

Cabe señalar que la Unión no cumple con sus “funciones complementarias y redistributivas” porque, según Martins (2011, p. 6), esta redistribución es el resultado de la inacción del poder político. La redistribución “no es centralización, sino autonomía articulada con la democracia, el funcionamiento de las instituciones de la federación cooperativa” (MARTINS, 2011, p. 8).

En rigor, las dificultades que siempre han surgido en torno a la necesidad de conciliar un plan nacional de educación con el principio federal y la consiguiente exigencia de autonomía de los sistemas educativos estatales han contribuido a encontrar en la LDB/1961 la conciliación posible (VILLALOBOS, 1969, p. 200). Por lo tanto, la ley prevé planes de educación correspondientes a cada uno de los fondos previstos para la educación primaria, secundaria y superior. Fue a partir de la creación de estos fondos que Anísio Teixeira, entonces miembro del Consejo Federal de Educación, coordinó la elaboración, en 1962, de un plan que pasó a llamarse Primer Plan Nacional de Educación. Como la acción del gobierno central era complementaria, los planes debían tener en cuenta los servicios de los estados y municipios en materia de educación, ya que no cabía duda de que el espíritu de la ley, de crear fondos, era proporcionar ayuda financiera para el desarrollo y la mejora de la educación en los estados y municipios (VILLALOBOS, 1969, p. 205).

Como puede verse, Anísio adoptó una posición conciliadora en la elaboración del primer Plan Nacional de Educación que, lamentablemente, no avanzó debido al golpe de Estado de 1964 y a la concesión de otra Constitución, la de 1967. Un poco antes, a finales de 1964, se aprobó el salario educativo, que añadió importantes recursos al desarrollo de la educación primaria. Luego, en la revisión del Plan Nacional de Educación de 1962, en pleno régimen militar, se reforzó aún más la doctrina descentralizadora, ya que los planes federales de cada caja debían limitarse a una simple redistribución, para preservar la autonomía de las

unidades federativas. Posteriormente, la Carta Magna de 1967, como era de esperar, suprimió la vinculación de recursos y amplió la obligatoriedad de la educación de 7 a 14 años. Además, otorgó a la Unión la facultad de elaborar planes nacionales de educación, así como de prestar asistencia técnica y financiera a las políticas educativas de los estados y del Distrito Federal (VILLALOBOS, 1969, pp. 210-220). Poco después, en 1969, dadas las condiciones políticas vigentes, se promulgaría otra Constitución (o Enmienda Constitucional) que definiera más claramente el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Los años siguientes se caracterizaron por una intensa lucha por la restauración democrática del país, época en la que el problema del federalismo fue objeto de innumerables reflexiones, que culminaron con la instalación de una Asamblea Constituyente que discutió y aprobó la histórica Constitución de 1988, con un nuevo diseño de federalismo en el ámbito de la educación. Martins (2011) analiza la década de los 90, cuando se produjo la reforma del Estado y su política descentralizadora. Según el autor, en esa época surgió el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Primaria y la Valoración de la Enseñanza (FUNDEF), y años después, en 2006, el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), en medio del fortalecimiento de los movimientos sociales. Este autor llama la atención sobre el régimen de colaboración, según la noción de federalismo cooperativo adoptada por la Constitución de 1988. La fragilidad de la articulación fue reescalada por la Constitución de 1988, que otorgó autonomía a los estados y a los municipios, con responsabilidades contrapuestas. Los municipios, con pocas excepciones, no tienen capacidad institucional para llevar a cabo políticas públicas. En este sentido, la Unión y los estados tienen un papel importante en la creación de las condiciones para que los municipios puedan ejercer la autonomía concedida (ABRUCIO, 2017, p. 131). Sin embargo, este objetivo depende de la formalización de un régimen de cooperación que está en el centro de la propuesta de un Sistema Nacional de Educación.

### **Diversos actores en la configuración del federalismo en el escenario educacional brasileño**

Desde la Constitución de 1988 hasta la actualidad, se observan nuevos actores y sus efectos en la estructura educativa. Esta Constitución, cuyo capítulo dedicado a la educación puede considerarse el más importante de la historia educativa del país, introdujo cambios estructurales en el diseño actual del federalismo educativo.

El artículo 23 de la Constitución Federal determina el reparto de responsabilidades en los distintos niveles, pero no detalla estas normas ni la cuestión del solapamiento de competencias. En cuanto a la organización de la educación, definió a los estados, el Distrito Federal y los municipios como entidades federativas concurrentes en el desarrollo y mantenimiento de la educación básica y con un alto grado de autonomía; estableció que la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios organizarán sus sistemas educativos en colaboración; determinó que los municipios actuarán, prioritariamente, en la educación primaria y en la educación infantil y los estados y el Distrito Federal en la educación primaria y secundaria; también estipuló que en la organización de sus sistemas educativos los estados y los municipios deberán establecer formas de colaboración para asegurar la universalización de la educación obligatoria. En cuanto a la financiación, amplió la vinculación de los recursos establecida por la Enmienda Calmon, con la Unión aplicando anualmente nunca menos del 18% y los estados, el Distrito Federal y los municipios nunca menos del 25% de los ingresos fiscales, incluyendo los procedentes de las transferencias en el mantenimiento y desarrollo de la educación (BRASIL, 2001).

Cabe destacar que desde la Constitución de 1988, con la recuperación de las libertades democráticas, los viejos y nuevos actores de la sociedad civil están desempeñando un papel cada vez más importante en la política educativa, desempeñando el papel de alerta con respecto a los déficits de la educación nacional. Organizaciones académicas como la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC), la Asociación Nacional de Postgrado (Anped), la Asociación Nacional de Política y Administración de la Educación (Anpae) y la Asociación Nacional de Profesores de Instituciones de Enseñanza Superior (Andes), que actúan en defensa de mejores condiciones y remuneraciones para los profesores de la enseñanza básica y superior.

La Asociación Nacional de Directores de Instituciones Federales de Enseñanza Superior de Brasil (Andifes), junto con el Consed y la Undime, presionaron al Ministerio de Educación, haciendo hincapié en la financiación de la educación. En lo que respecta más específicamente a la defensa y garantía de los derechos a la educación, se pueden mencionar otras cuatro organizaciones relevantes para la realización del derecho subjetivo a la educación: a) la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación (CNDE), que no ha escatimado esfuerzos para viabilizar el derecho a la educación; b) la Unesco; c) la Unicef, ambas con fuerte presencia en el país en la lucha por universalizar los derechos de los niños y adolescentes y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas; y d) el Ministerio Público, que en los últimos años ha reforzado su responsabilidad de

no dejar a ningún niño o adolescente sin escuela, obligando a las escuelas y a las Direcciones de Educación a cumplir con la legislación vigente.

La Conferencia Nacional de Educación (CONAE), el Consejo Nacional de Educación (CNE), los Consejos Estatales de Educación, el Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública (FNDEP), entre otros órganos colegiados, promueven debates públicos seguidos sobre la política nacional, señalando sus problemas e indicando caminos y alternativas. En la misma dirección, destacan organizaciones sindicales como la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Además, es importante destacar la nueva posición del Consejo Nacional de Educación, que, aunque vinculado al Ministerio de Educación, se posiciona como un organismo estatal, manteniendo una relativa independencia de las estructuras de poder.

El Ministerio de Educación no puede prescindir de la interlocución y cooperación de estos actores, pues en la medida en que el control estatal aparece en ciertos nichos con fuerza, en otros persiste el abandono y la inacción, lo que indica que la vigilancia de la sociedad civil es necesaria y oportuna. Los conflictos en la atribución de los consejos favorecen la dilución de las responsabilidades, haciendo que la sociedad civil no se identifique o confunda con los que tienen razón o son responsables de una situación determinada. Esto puede llevar a una idea de contigüidad en cuanto a la organización de los consejos de educación: federal, estatal, municipal, así como la composición de un consejo o una comisión de expertos. Hay varios consejos que participan en este escenario educativo brasileño. Los consejos educativos pretenden regular las prácticas educativas, y sus colecciones constituyen una memoria permanente con la producción de dictámenes y resoluciones.

Los dos principales órganos colegiados de política educativa, el Consejo Nacional de Secretarios de Educación - Consed (estados) y la Unión Nacional de Dirigentes de Educación - Undime (municipios), respectivamente, promueven y defienden los intereses de cada entidad sin una visión sistémica de la política educativa, que sólo sería posible mediante un régimen de cooperación solidaria entre las entidades federadas, bajo la coordinación del Ministerio de Educación. Lo que sí es cierto es que, como subrayó Abicalil,

La tendencia a pulverizar las iniciativas concurrentes entre el Estado y los municipios pone en riesgo la unidad de la educación básica ganada a pulso tras décadas de luchas de los sectores populares y civiles. El papel de la construcción hegemónica de la iniciativa pública no se puede desaprovechar (ABICALIL, 2014, p. 73, traducción nuestra).

En los últimos años, Consed y Undime han buscado una mayor armonización en sus actuaciones. Son dos organizaciones colegiadas integradas por dirigentes educativos estatales y municipales que se reúnen frecuentemente con el Ministerio de Educación para el análisis de las políticas tanto pedagógicas como de financiación. También es importante destacar el creciente dinamismo de las Comisiones de Educación de la Cámara y el Senado que, a través de las audiencias públicas y la discusión de proyectos de ley, han abierto importantes espacios para el análisis de los problemas educativos, tanto en la discusión de temas pendientes y fisuras, como en la presentación y defensa de proyectos para mejorar la educación. La creación de la FUNDEF, posteriormente transformada en FUNDEB, se configuró como una de las más importantes políticas de articulación entre las entidades federadas. Sin embargo, sigue resultando insuficiente ante los retos existentes, que exigen políticas de financiación más equitativas. De ahí la necesidad de un federalismo fiscal que proporcione una mayor igualdad entre las entidades para la formulación y aplicación de las políticas educativas. La cuestión de las desigualdades regionales está en la base de la construcción del federalismo del país.

La Conae se ha consolidado como un actor importante en la educación nacional, desempeñando un papel destacado en la elaboración del Plan Nacional de Educación como voz de los educadores del país. A partir de 2010, la propuesta de crear un Sistema Nacional de Educación se convirtió en la agenda permanente de la Conferencia Brasileña de Educación (Conae), un espacio creado por el Gobierno con el fin de llegar a un consenso con legitimidad pública sobre las cuestiones educativas prioritarias.

A partir de una Conferencia realizada en la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo en 2013, un grupo de educadores elaboró una propuesta de agenda de construcción colectiva que contiene puntos importantes para la organización de un sistema nacional de educación en una República Federativa. Estos educadores sostienen que, lejos de una superestructura o un modelo único, es necesario imponer un conjunto de reglas de cooperación federativa para articular y coordinar las políticas, respetando las responsabilidades y las peculiaridades. Sin embargo, esto debe hacerse compartiendo objetivos comunes de calidad social de la educación, con equidad. En rigor, se trata de la construcción colectiva de un pacto federativo en el ámbito de la educación, con responsabilidades propias, comunes y complementarias. El pacto federativo debe presidir la organización de los sistemas educativos de forma vinculada, teniendo en interdependencia su sostenibilidad.

El Plan Nacional de Educación, propuesto por este foro de debates, contó con la participación de aproximadamente 3.500 delegados de diferentes regiones del país. El PNE 2014-2024 fue debatido democráticamente en el Congreso Nacional, por la Cámara y el Senado, y convertido en la Ley 13005/2014. Constituye un avance para la realización de la doctrina federativa prevista en el Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nacional de 1932, para permitir gradualmente la consolidación de una política estatal con equidad y calidad. Entre los puntos álgidos de esta propuesta de agenda para la construcción del sistema educativo nacional, es importante destacar que se debe realizar el estatuto de interdependencia entre las entidades federadas, seguido de la división de responsabilidades que considere el contexto social, económico y cultural de cada entidad. Uno de los grandes retos de las políticas de desarrollo del país son las marcadas diferencias regionales.

Como resultado de la mayor conciencia del país sobre la importancia de la educación, en los últimos años han surgido nuevas entidades patrocinadas por el sector empresarial con el objetivo de contribuir a la política nacional, ya sea mediante el debate público o incluso la financiación de proyectos. Entre estos actores cabe mencionar el movimiento Todos por la Educación, el Instituto Ayrton Senna, el Instituto Itaú, la Fundación Roberto Marinho y la Fundación Lemann, entre otros. Fontdevila y Verger (2019) entienden que las corporaciones son actores en el escenario contemporáneo de las políticas educativas en Brasil cuando establecen coaliciones formales con el Estado.

Este conjunto de actores, de los que recordamos sólo los principales, se manifiestan críticamente desde diferentes perspectivas y puntos de vista e intentan mantener un diálogo frecuente con el Ministerio de Educación y también actúan junto al Congreso Nacional en la tramitación de proyectos, como por ejemplo, durante las discusiones del Plan Nacional de Educación. En general, en las agendas de la mayoría de estos actores está presente el impasse histórico del federalismo educativo, lo que subraya la urgencia de regular el régimen de cooperación, con una mejor distribución de responsabilidades, ampliación y distribución más justa de los recursos.

La Constitución de 1988 establece en su Capítulo IV, artículos 127 a 135, instituciones como elementos esenciales de la justicia en el país, tales como el Ministerio Público, la Defensoría Pública y la Procuraduría Privada. Por su papel más relevante en relación a la efectividad y garantía del derecho a la educación, se eligió la comprensión de la actuación del Ministerio Público en el ámbito de esta discusión sobre nuevos actores en el escenario educativo brasileño, especialmente por su actuación en relación a la judicialización del derecho a la educación (XIMENES; SILVEIRA, 2017).

El Poder Ejecutivo, cuya tarea es organizar el sistema educativo brasileño de acuerdo con la Constitución Federal de 1988, observa las dificultades que rodean a un sistema nacional. Los organismos del Poder Judicial han surgido con cargos sobre la efectividad y exigibilidad del derecho social a la educación, que a través de los operadores de Justicia son debatidos por quienes demandan dicha efectividad: el municipio, el estado o la Unión. El papel del órgano denominado Ministerio Público fue definido por la Constitución Federal de 1988 como un elemento esencial de la justicia y como un órgano para defender y garantizar la efectividad del derecho a la educación en el país, con incursiones en este ámbito educativo. Este rol es distinto al del Poder Ejecutivo y al del Poder Legislativo, actuando este último, más específicamente, mapeando los debates y proyectos en curso sobre la Ley de Responsabilidad Educativa en debate en el Congreso Nacional. Según Martins (2011), “aunque la educación es una política pública que debe discutir permanentemente su financiación, es muy raro, lamentablemente, que las autoridades del área económica asistan a las comisiones parlamentarias cuyo tema es la educación” (p. 264).

El Ministerio Público promueve una acción para garantizar y defender el derecho a la educación. Esto ha revelado cada vez más conflictos y bloqueos, muchos de ellos derivados de la falta de definiciones más precisas de las competencias privadas y de las competencias compartidas de las entidades federales. Según Damasco (2008), aunque el Ministerio Público no forme parte del Poder Judicial, existen dudas por parte de los ciudadanos sobre su ubicación dentro de la estructura del Estado brasileño. La organización del Ministerio Público se hace a niveles de atribución y en correspondencia con la división de poderes del Poder Judicial. En Brasil, el hecho de que el Ministerio Público se encuentre muchas veces físicamente en las oficinas de los Foros, en el propio Poder Judicial, dificulta que los ciudadanos entiendan que este órgano no pertenece a este Poder.

La ampliación de la actuación del Ministerio Público, principalmente en lo que respecta a los intereses sociales e individuales homogéneos, consolidó el papel del *parquet* como defensor de la sociedad. Diversas leyes, como la Ley de la Acción Civil Pública, la Ley de Improbidad Administrativa, la Ley Complementaria del MP regla las atribuciones del Ministerio Público. Estas leyes demuestran la participación de la institución como un órgano que actúa y busca garantizar el orden jurídico y democrático, en lugar de limitarse a ser el acusador penal o el defensor de los inválidos, o de los intereses del rey. En consecuencia, se ha producido un aumento de las demandas con la ampliación de las funciones del MP. Es importante reflexionar sobre la actuación de los diputados que, según Arantes, “han señalado al propio Estado, especialmente a los poderes políticos, como principal responsable de los

males de la sociedad” (ARANTES, 1999, p. 92). Si al Ministerio Público le corresponde defender a la sociedad, el autor afirma que su principal lucha será contra el propio Estado. Más de veinte años después de las reflexiones de Arantes (1999), este escenario no ha cambiado. Hay un Estado que se muestra debilitado ante las innumerables constataciones de violaciones del derecho a la educación en el país, endureciéndose a través de políticas educativas que se alejan de varios debates históricos y colectivos.

### **Consideraciones finales**

Reflexionar sobre los impactos de las distorsiones y equívocos del federalismo brasileño en la actualidad recaen sobre el debate sobre el financiamiento en la educacional y el derecho a educación. Desde una educación conjunto y contigua hasta una superposición de poderes, conflictos y tensiones, hay impactos resentidos de varias maneras, teniendo en cuenta que hay una discontinuidad de políticas educacionales y, por consiguiente, una estagnación y paralización en la mejora de la calidad de la enseñanza.

De la ausencia de planos estatales de educación integrados entre estados y municipios y adecuadamente planificados con la función supletoria de recursos de la Unión, tal como previsto, se genera una pérdida de recursos, desperdicios y distorsiones de investimentos en las prioridades para el país. Tales distorsiones, que se buscó presentar a lo largo de una visión histórica sobre el federalismo en la educación en Brasil y la presencia de nuevos actores en el escenario educacional brasileño, sumadas al cuadro de desigualdades regionales, hacen sobresalir un poderoso impase para la instauración de la cooperación federativa.

Señala la necesidad de una reforma fiscal, cuyos obstáculos políticos no son despreciables. Hay que tener en cuenta que la construcción de escenarios armonizadores de la política educativa pasa necesariamente por el establecimiento de un federalismo fiscal que proporcione más justicia distributiva y mecanismos permanentes de coordinación y discusión. De esta manera, ciertamente los conflictos de competencias entre los poderes podrían atenuarse para abrir espacios de cooperación federativa, con repercusiones positivas para la mejora de la educación.

Lo que todavía predomina en Brasil es un federalismo hegemónico y asimétrico que se caracteriza por las marcadas diferencias en la calidad de la educación entre las distintas regiones y dentro de las propias unidades federales, con diferencias significativas entre los alumnos matriculados en las escuelas municipales, estatales y federales. Ciertamente, la idea de un Sistema Nacional de Educación, que es la aspiración histórica de la mayoría de los



educadores del país, podría avanzar con vistas a garantizar unos estándares mínimos de justicia fiscal.

El núcleo de la cuestión es el debate sobre cómo encontrar la equidad en un país de tales dimensiones continentales, evitando que se rompan los lazos, sin que se produzca el conflicto de la norma o el establecimiento de una sociedad en la que carecer de normas sea la regla. Por último, es importante destacar que la lucha por un federalismo cooperativo en la educación depende en gran medida del mundo político, ya que la evolución progresiva de un federalismo hegemónico a un federalismo que contribuya a la reducción de las desigualdades regionales pasa necesariamente por decisiones políticas que sólo un pacto federativo legítimo podrá hacer viables.

**AGRADECIMIENTOS:** A la investigadora Wivian Weller por la invitación a integrar el proyecto aprobado por la FAP y CNPq: FAP/DF Edital N. 03/2016 y CNPq Chamada Universal N. 01/2016. (FAP: Proceso N. 0193.001302/2016 - CNPq: Proceso N. 4311233/2016-3), que proporciono la invitación de Marcelo Parreira do Amaral para la reflexión sobre el federalismo en la educación brasileña.

## REFERENCIAS

ABICALIL, C. A. O Sistema Nacional de Educação: em busca de consensos. *In:* CUNHA, C.; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F. **O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: MEC-SASE-UNESCO, 2014.

ABRUCIO, F. L. Entrevista. *In:* CUNHA, C.; RIBEIRO, O.C.; MELO, M. A. F. **Educação nacional: o que pensam políticos, especialistas e dirigentes**. Brasília, DF: Cátedra Unesco UCB- Liber Livro, 2017.

ARANTES, R. B. Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.

AZEVEDO, F. **A educação entre dois mundos**. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Coleção Leis do Império. *In:* LIMA, L. O. **Estórias da educação no Brasil**. Brasília: Editora Brasília, 1974.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2001.

CAMPANHOLE, A.; CAMPANHOLE, H. L. (Org.). **Todas as constituições do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1976.

CARVALHO, J. M. A vida política. *In*: CARVALHO, J. M. (Coord.). **A construção nacional**: 1830-1889. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

COSTA, C. **Contribuição à história das ideias no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

CUNHA, C. **Educação e autoritarismo no Estado Novo**. São Paulo: Cortez Editora, 1981.

CUNHA, C.; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F. **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília: MEC-SASE-UNESCO, 2014.

CUNHA, F. W. **Direito político brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DAMASCO, D. G. B. **O direito à educação**: atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007. 2008. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 4. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1977. v. 2.

FONTDEVILA, C.; VERGER, A. The Political Turn of Corporate Influence in Education: A Synthesis of Main Policy Reform Strategies. *In*: AMARAL, M. P.; STEINER-KHAMSI, G.; THOMPSON, C. (Eds.). **Researching the Global Education Industry Commodification: the Market and Business Involvement**. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan. 2019. p. 47-68.

MANIFESTO REPUBLICANO. 1870. Disponível em <https://vdocuments.site/manifesto-republicano-de-1870.html>. Acesso em: maio 2019.

MARTINS, J. S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus Editoram, 1997.

MARTINS, P. S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. Coedição Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB (Coleção Políticas Públicas de Educação. Org. Célio da Cunha, José Vieira de Sousa e Maria Abádia da Silva).

MATTOS, H. A vida política. *In*: SCHWARCZ, L. M. **A abertura para o mundo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

SADLER, M. How far can we learn anything of practical value from the study off foreign systems of education? *In*: HANS, N. **Educação comparada (5-6)**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1972.

SKIDMORE, T. **Brasil**: de Getúlio a Castelo. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SODRÉ, N. W. **Formação histórica do Brasil**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

TELLES, V. S. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? 3. reimp. Belo Horizonte, MG: UFMG, 2006.

TORRES, J. C. de O. **Formação do federalismo brasileiro**. São Paulo: Editora Nacional, 1961. (Coleção Brasileira)

XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A. D. Judicialização da educação: riscos e recomendações. *In*: CRUZ, P.; MONTEIRO, L.; FALZETTA, R. **Reflexões Sobre Justiça e Educação**. São Paulo: Moderna, 2017. p. 79-84

TEIXEIRA, A. Meia vitória, mas vitória. **Diário de Pernambuco**. Recife, 13 abr. 1962. <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/meiamas.html>. Disponível em: maio 2019.

VILLALOBOS, J. E. R. **Diretrizes e Bases da Educação**. Ensino e Liberdade. São Paulo: Pioneira, 1969.

### **Cómo referenciar este artículo**

CUNHA, C.; DAMASCO, D. G. B. Enfrentamientos históricos del federalismo en la educación brasileña: orígenes, conceptos, errores y actores en el escenario nacional. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 1, p. 227-245, jan./mar. 2021. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16i1.13580>

**Enviado el:** 16/04/2020

**Revisiones requeridas:** 21/07/2020

**Aprobado el:** 30/08/2020

**Publicado el:** 02/01/2021