

El Estado federativo brasileño

Implicaciones en la gestión de la educación

EDSON FRANCISCO DE ANDRADE*
ALFREDO MACEDO GOMES**

RESUMEN: El presente texto trata sobre la relación entre el federalismo como forma particular de organización del Estado y la gestión de la educación. Se analiza inicialmente el significado histórico y político de la construcción del Estado nacional en Brasil, así como su sentido imprescindible para responder a las demandas sociales. En seguida, se aborda el tema de la relación entre la concepción de *federalismo*, incorporada al caso brasileño y el modelo de gestión sistémica, en proceso de incorporación al campo educacional. Se destaca la urgencia de la construcción del sistema nacional de educación, en la perspectiva de instituir un mecanismo de implementación del pacto federativo en la educación.

Palabras clave: Estado. Federalismo. Gestión sistémica de la educación. Descentralización.

Introducción

*Cuando alguien diga de los negocios de Estado:
¿Qué me importa? – se puede estar seguro que el Estado está perdido.*

(ROUSSEAU, 1978, p. 107).

Se analiza el surgimiento y la consolidación del Estado federativo en Brasil, así como las implicaciones de esta forma de organización estatal para el campo de la gestión de la educación. La ausencia de una coordinación federativa de las

* Doctor en Educación. Profesor de la Universidad de Pernambuco (UPE).
E-mail: <edsonprofessor@uol.com.br>.

** Doctor en Educación. Profesor del Departamento de Fundamentos Sociofilosóficos de la Educación y del Programa de Postgrado en Educación de la UFPE. *E-mail:* <alfredomgomes@gmail.com>.

acciones que se acuerden entre las esferas administrativas del país impone límites a la materialización del federalismo cooperativo, que se hace más indispensable aún con la ascensión de los municipios al *status* de entes autónomos, a partir de la Constitución Federal de 1988.

Con base en el estudio realizado por Araújo (2005), se pueden enumerar dos razones que explican la necesidad de dicha coordinación en la acción estatal. La primera se refiere a las desigualdades (financieras, técnicas y de gestión) entre los entes federados en la capacidad de proveer políticas públicas, con notables limitaciones por parte de los gobiernos subnacionales. La segunda es la ausencia de mecanismos constitucionales o institucionales que regulen y estimulen la cooperación, con perspectivas de que la relación competitiva entre los gestores sea contrapuesta por el ejercicio programático de colaboración, con efecto en y entre los sistemas escolares.

La presente nota epistemológica tiene como objetivo indicar lo que se quiere profundizar en este estudio. En la primera parte del texto, se analizan las condiciones en que se consolida el Estado nacional en Brasil, dando énfasis a su carácter indispensable para proporcionar igualdad en la atención al conjunto de las demandas sociales. En seguida, se abordan las dimensiones histórico-etimológicas del *federalismo* así como su interfaz con la perspectiva de gestión sistémica de la educación, en proceso de incorporación en el campo educacional brasileño. En las consideraciones finales, se llama la atención sobre la urgencia de construcción del sistema nacional de educación, destacando su función estratégica y su relevancia como mecanismo de coordinación de la dinámica colaborativa entre los entes del poder federado, lo que no significa otorgarle exclusividad (centralización) de poder a la Unión.

Estado nacional y campo educacional

Los hechos históricos correlatos al largo período del Brasil Colonial, fase en el que prevaleció el modelo agrario exportador dependiente, constituyendo economía precapitalista, centrado en el poder del señor de ingenio (de azúcar), que reeditaba la tradición medieval, ya que sus haciendas eran verdaderos feudos, revela un contexto en que el Estado y sus leyes permanecieron al margen. Así, aunque el Estado nacional, instituido en el contexto de Brasil independiente, sea textualmente presentado con fundamentos liberales, él ha sido marcado por prácticas sociopolíticas que lo identifican como instrumento de la dominación patrimonialista.

Aquí, se delimita el punto de partida de este estudio, sobre todo por comprender, como lo afirma Florestan Fernandes (2005), que crear un Estado nacional significa organizar el espacio económico, social y político de forma peculiar. Lo que es notable, por lo tanto, es que el advenimiento de la Independencia de Brasil legitimó la creación de un

Estado nacional con la declarada finalidad de impulsar la dominación del señor rural en el campo económico, siendo que, sin tal emergencia de la organización político-administrativa, habría sido impracticable protegerse de los efectos nocivos inherentes a las relaciones económicas en el ámbito de la Colonia, bajo el escrutinio de la dependencia. La maquinaria del Estado significó la formación de una estructura necesaria para hacer frente a las adversidades impuestas por el mercado, incluyendo la definición de reglas y la organización de espacios deliberativos, con función reguladora, para que los propietarios rurales pudiesen movilizarlos, estratégicamente, a su favor.

El sentido con que el principio de *autonomía de la nación* ha sido incorporado a las prácticas sociales deja explícito la necesidad de desarrollar apoyos económicos proteccionistas, que, si bien justifica la existencia de prácticas de dominación patrimonialista, también asegura su perpetuación. Por cierto, una conformación administrativa que atendía ese carácter político también se materializó en la forma unitarista adoptada por el país en el “post-Independencia”, en que se estableció un gobierno central con amplios poderes sobre las provincias y municipios, aunque este formato no significara una pretensión de homogeneidades constitutivas de la nación.

En realidad, prevalecieron las heterogeneidades generadas especialmente por las distintas maneras con que el inmenso territorio brasileño fue colonizado, ya que, teniendo el mismo colonizador (ABRUCIO, 2010), se produjeron proyectos particulares de poder, conforme la fuerza de mando local. Esta realidad exigía la opción por una organización federativa del Estado consonante con la política de integración y autonomía nacional defendida, sin embargo, en lugar del federalismo, el país adoptó la centralización, concentrando la capacidad de tributación en el gobierno central. En otras palabras, aunque el sistema esclavista exprese cuánto el localismo prevaleció durante el Imperio, la composición estatal era circunscrita a la existencia de un poder central ejercido por el emperador, que determinaba el comando político-administrativo de las provincias, opción organizativa que, al no reconocer la organicidad política local, no tomaba la interdependencia entre las partes como prerrogativa para la construcción de la nación.

El período siguiente, la llamada República Vieja, reavivó el autoritarismo local y regional como epicentro del poder, constituyendo un nuevo tipo de descentralización en que la concentración operativa del Imperio dio paso a las oligarquías estatales, lo que significó el mantenimiento de los privilegios e intereses de la elite terrateniente. Lo que se observa, sin embargo, es que esa acepción de descentralización no corresponde al principio de democratización, como se entiende el término, por ejemplo, en los debates más recientes que tratan de la redemocratización del país; eso se debe a que el movimiento cíclico de centralización y descentralización infunde mucho más el espacio en el cual un mismo grupo dominante edita las decisiones, sin, por ello, ampliar los espacios de decisión y participación en los mismos.

Este orden comenzó a cambiar con las transformaciones que ocurrieron con la Revolución de 1930. Conforme analiza Azevedo (2003, p.90), "la ruptura institucional representó la pérdida del monopolio político de las oligarquías tradicionales y la incorporación de nuevos actores sociales, como los segmentos medios urbanos y el sector empresarial emergente". Con todas las limitaciones y restricciones que pueden ser acreditados a la Era Vargas, el proceso por ella iniciado causó impacto casi todo el siglo XX.

Las fases que reúnen hechos históricos más destacados de la época, empezando por la dictadura Vargas (1937-1944), por la hegemonía populista (1945-1964), por el régimen militar (1964-1985) y por la redemocratización (1985-), demuestran procesos de reestructuración del Estado, comprobando, especialmente en el Estado Nuevo (1937-1945), tendencias de *centralización* al establecer formas institucionales de control de las diferentes oligarquías regionales, período en el que se comprueba que "el poder centralizado buscaba reorganizar un nuevo pacto de dominación que sometiera los diversos y contradictorios segmentos de la clase dominante" (AZEVEDO, 2003, p. 90-91), así como de *descentralización de la gestión pública*, constituyéndose, incluso, formación discursiva para un nuevo orden jurídico e institucional, fundado con la Constitución Federal de 1946 e incorporado al discurso de una participación más amplia de la sociedad civil, sobre todo con el advenimiento del llamado pacto federativo.

Durante los 21 años de Dictadura Militar, se percibe que las identidades discursivas "descentralización igual a soberanía popular" y "centralización igual a poder ilimitado del gobierno" fueron preconizadas como formas de definir la acción estatal y de demarcar ideológicamente su análisis, hecho que se observa con la expectativa de retomada del protagonismo de la sociedad civil como vector de redemocratización del país, correlación que se acredita, también, al nuevo diseño de federalismo tributario, otro inductor de ese mismo proceso que se discutirá más adelante.

Es importante considerar que el formato en que fue concebido el Estado brasileño y los diferentes modos como su acción fue coordinada, permeada por ciclos de centralización y descentralización, configuran, también, maneras distintas de satisfacer las necesidades de la educación, lo que justifica la relación intrínseca, en el actual contexto histórico, entre la concepción/lógica de acción del Estado y la interpretación /evaluación del campo educacional.

En la organización y gestión de la educación, cabe registrar que, durante el Imperio, frente a la profundización de la crisis financiera del país, la centralización de poder, peculiar a esa forma de gobierno, incorporaba la desconcentración de responsabilidades en el cumplimiento de las necesidades urgentes de la educación. Así, el procedimiento fue transferir hacia las provincias la obligación de responder por acciones gubernamentales, hecho explicitado a través del Acto Adicional de 1834, que les dio la incumbencia de crear escuelas públicas, así como la responsabilidad de su financiación.

El cuadro que invadió durante el período imperial fue reconfigurado en los años 1930, etapa en que la obligatoria vinculación de ingresos para la educación recibió amparo legal, prerrogativa derogada por la Constitución de 1937, otorgada por la dictadura militar y repuesta en 1946, en el contexto de apertura democrática¹ para nuevamente ser derogada por la dictadura en 1967². El enlace se reanudó a partir de 1983 por la Enmienda Calmon (BRASIL, 1983), validado con nuevos porcentajes por la Constitución de 1988.

De hecho, temas como vincular ingresos para la educación (incluso, con aumento de los porcentajes en relación al Producto Bruto Interno – PBI), compartir responsabilidades en la provisión de las demandas educacionales en todas sus etapas y modalidades, y la democratización de los espacios de poder decisorios de las políticas educacionales que deben responder a las demandas actualizan el debate sobre la relación entre la descentralización y la acción estatal, recuperando marcas históricas desde el Brasil Colonia, pasando por los advenimientos educacionales del siglo XX, como contrapunto, sobre todo, para el nuevo federalismo brasileño establecido por la Constitución de 1988, siendo destacados aquí los impactos en el campo educacional, como la emergencia de formas de regulación y el protagonismo del poder local en el ámbito de la concepción sistémica de gestión de la educación, ampliamente difundida desde la estructura legal a las manifestaciones sociales, políticas y académicas durante la primera década del siglo XXI.

Sobre esa cuestión, Barroso (2005) llama la atención para el hecho de que

la aclaración del significado de regulación conoció un notable aumento con el desarrollo de la teoría de los sistemas. Es ella quien le permite al sistema, a través de sus órganos reguladores, identificar las alteraciones, analizar y procesar las informaciones relativas a un estado de desequilibrio y transmitir un conjunto coherente de órdenes a uno o varios de sus órganos ejecutores. (p.728).

Siendo, por lo tanto, objeto de disputa, la regulación, especialmente cuando se realiza en forma de reglamentación, es parte intrínseca de la gestión sistémica, y debe ser analizada a partir de los diferentes sentidos con que los fundamentos de la "articulación e intencionalidad" (SAVIANI, 1999), acreditados al concepto de sistema en su aplicación más amplia, se incorporan a los agentes que movilizan la acción estatal.

Así, la regulación como "bandera de todos" puede servir tanto a un sistema de educación que se articula y se protege por la interpretación de *descentralización como control social* (participación que se convierte en acción política colectiva, propositiva y reivindicatoria), como estrategia de garantía del bien público a servicio de la realización de derechos sociales, cuanto a la *descentralización como transferencia de responsabilidades*, encargando gobiernos subnacionales de atribuciones antes asumidas por el Gobierno Federal, modificando, así, la lógica de la participación para una acción individualizada, centrada en la ejecución de acciones prescritas por administradores que mantienen la decisión política centralizada.

Recurrimos a Azevedo y Gomes (2009) para enfatizar la superposición de la regulación en las prácticas gestacionales de la educación, especialmente cuando los autores hacen consideraciones respecto a la relación entre el tema central y la organización sistémica de la educación:

El sistema educativo o educación escolar es un componente central del modo de regulación en cualquier sociedad diferenciada y desigual. El montaje y la existencia de diferentes instituciones educacionales, las prácticas de evaluación del aprendizaje y de evaluación de las instituciones educativas de la educación básica y superior, las formas de regulación intra-sistémica que definen formas de comportamiento, títulos y *status* no apenas se condicionan por la estructura social históricamente engendrada, como se relacionan con el mundo laboral, que se basa en un sistema de recompensas pecuniaria y simbólica. Así, se puede entender por qué la educación es parte importante y no puede separarse del modo de regulación. (AZEVEDO; GOMES, 2009, p.96).

Esta afirmación corrobora el entendimiento de que el sistema no solo es capaz de sufrir regulación, sino que él mismo es un *componente central del modo de regulación diferenciada y desigual*. También se puede considerar, que la premisa se armoniza al modelo de Estado que se ha consolidado como espacio de luchas entre los diferentes sujetos que compiten posiciones con relación al destino de la acción pública.

Existe, pues, una correlación entre la centralidad con que ha sido difundida la gestión sistémica y la consolidación de este modelo estatal, más enfáticamente explicitada en la propia configuración federalista del país. El tema será tratado en la siguiente sección, registrando la lógica jerárquica y piramidal del Estado unitario, con el gobierno central por encima de todas las instancias locales y, por lo tanto, contrapuesto a la lógica de creación de la federación como expresión de aumento del poder de los gobiernos subnacionales, al mismo tiempo que se enfatiza el imprescindible régimen de colaboración como susten-táculo de ese sistema político.

Federalismo y descentralización: interfaz con la gestión de la educación

El federalismo es referido en el discurso jurídico así como en la literatura especializada que aborda el tema (RIKER, 1975; SANTOS FILHO, 1990; LEVI, 1991; LIJPHART, 2003), como fundamento legal que reconoce la imprescindibilidad de la coexistencia de centros de poder en la organización del Estado nacional. Ese reconocimiento es, al mismo tiempo, consubstanciado con la noción de una relación cooperativa entre las partes que comparten el poder, en virtud de la propia etimología del término³.

La combinación entre el reconocimiento de la autonomía de las entidades federativas y el ejercicio de colaboración que debe permear las relaciones que se establecen entre ellos conforma una perspectiva de acción estatal en que la división del poder, conforme

se infiere de la obra de Arendt (1997), constituye condición indubitable para fortalecer por igual las diversas partes del país, una vez que existe legitimidad en cada unidad (no centralización) en el logro de medios para mejor satisfacer sus demandas, así como incumbencia del todo (Unión) en el enfrentamiento de las desigualdades, debiendo ser realizada a través de la acción redistributiva.

Esa perspectiva es desarrollada por Lijphart (2003), que clasifica propiedades primarias y secundarias del federalismo, constituyendo la división del poder (central y regional) la primera propiedad, mientras el concepto de no centralización caracteriza la segunda. Por otra parte, es posible inferir del autor que la pluralidad de centros de poder con que el federalismo está superpuesto tiene por base la inexistencia de jerarquización en lo que respecta al grado de relevancia de las instancias y es importante destacar que esa forma de organización federativa del Estado debe disponer de una estructura que garantice la unidad en la diversidad.

Con relación a esta cuestión, el autor cita elementos que instrumentalizan el funcionamiento federativo, especialmente en lo que concierne a su realización no centralizada, que son:

una legislatura bicameral con una fuerte cámara federal para representar las regiones componentes, una constitución escrita difícil de modificar, y una corte suprema, o corte especial constitucional que puede proteger la constitución por su poder de revisión judicial. (Lijphart, 2003, p. 215).

Se puede concebir que la opción por el federalismo traduce la adhesión a un modelo de organización estatal en que la estructura central (jurídica y parlamentaria) actúa tanto en lo que representa el interés común, al hacer con que cada parte cumpla con obligaciones que corroboren al bienestar de la federación, como en relación a lo que el Gobierno Federal debe asegurar para que las unidades federativas tengan un trato conforme sus necesidades particulares.

Esa misma lógica es válida para la estructura jurídica y parlamentaria instaladas en ámbito local. Eso significa que la concepción del federalismo, como contraposición al Estado unitario, no solamente se limita al modo como se caracteriza la Unión por una acción no centralizada, sino que se extiende a las subunidades políticas territoriales, que deberán ejercer su soberanía al elaborar sus leyes y sus políticas, sin prescindir de la unidad política de ámbito nacional.

En estudio sobre el tema, Schultze (1995) señala que el componente constitucional de la organización federativa debe basarse en la formación de los estados como unidades territoriales, añadida a la división de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la Unión y estados miembros. Este formato debe apoyarse en significativa autonomía, expresada por la representación de los estados miembros en el Parlamento Federal y su participación en el deseo de la Unión, además de disponer de reglas para la solución de conflictos y jurisdicción constitucional para arbitrar divergencias entre los órganos en los dos planos. Esa

descripción del sistema federalista, incluso, atribuye relevancia a la organización política en las diferentes esferas gubernamentales, considerando que, entre ellas, debe coexistir la misma orientación institucional y, también, jurídico-constitucional.

En parte, el trabajo de Fiori (1995) se mezcla a las consideraciones de Schultze (1995) en la afirmación del federalismo como mecanismo de "preservación simultánea de la unidad de propósitos de un pueblo con la diversidad espacial de sus intereses, compatibilizados en forma de pacto constitucional en que son, simultáneamente, definidos los espacios y los límites de dos soberanías" (FIORI, 1995, p.23). Sin embargo, el autor destaca una segunda perspectiva, en que concibe el federalismo como arena de disputa, con especial atención a sus aspectos de negociación pragmática, que resultan en el pacto federativo.

Es pertinente relacionar esta última concepción con la lógica de acción del Estado que se está tratando aquí, considerando, sobre todo, el campo de poder en que tramita el proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas. Hay especial interfaz con la regulación estatal, ya que la propia definición de las reglas del juego, mecanismo regulador que se realiza a través de reglamentación, también resulta de esa transferencia mutua de intereses entre las esferas gubernamentales. Para Fiori (1995, p.23-24), la idea de negociación entre las unidades federadas "define la cuota de poder que corresponde a cada una de las instancias de gobierno en los distintos momentos históricos de esta perenne negociación".

Efectivamente, el propio significado de federalismo presupone permanente acuerdo entre las partes como calidad inherente a esa forma de organización territorial del poder de los estados nacionales. Sin embargo, la práctica de la *negociación*, como cambio de favores, a veces, contra la ética, se superpone a la *colaboración*, término que oficialmente adjetiva las relaciones federativas, con acepción de tratado realizado en común en que se pretende la cooperación, constituyendo, por lo tanto, semántica que legitima esa forma de componer el Estado en el orden del discurso en que se incluye la identidad de la federación como expresión democrática de la gestión pública.

Cury (2010) defiende similar tipología, con una diferencia del federalismo centralizado presentado por Almeida (2005), que constituye tres tipos de federalismo, a saber: el centrípeto, el centrífugo y el cooperativo. En el centrípeto, predominan relaciones de subordinación dentro del Estado federal, siendo la Unión el ámbito más fortalecido en lo que refiere al ejercicio del poder. En el federalismo centrífugo, la concentración de poder es más fuerte en el estado miembro que en la Unión. Por último, el federalismo cooperativo se entiende como sinónimo de igualdad de poderes entre la Unión y los estados miembros, afirmándolo por la colaboración en la distribución de las múltiples competencias planificadas y articuladas entre los componentes de la federación, objetivando fines comunes.

Este cuadro explicativo, que supone tanto la posibilidad del *federalismo centralizado* como la del *federalismo cooperativo*, es pertinente al análisis de esa forma de organización

del Estado en el caso brasileño. Merece atención el hecho de que, con la República en Brasil, los entes federativos pasaron legalmente a gozar de mayor autonomía que en el Imperio; no obstante, la federación nació imbricada en un contexto de desigualdades regionales, que impactaron la realización del principio de descentralización político-administrativa. Sobre ese tema, cabe destacar que la Primera República transfirió responsabilidades gubernamentales significativas para los estados, sin que una plataforma de garantías que correspondieran a las responsabilidades, hubiera sido instituida, tema que será abordado a seguir.

Interfaces con el campo educacional

Existen registros que llevan en consideración incluso la delegación de poderes administrativos conferida por la Constitución de 1824, después de la Independencia de Brasil, para las entonces 16 provincias como parte inicial de la historia del federalismo en Brasil, aunque no tuvieran autonomía política formal o informal. (SOUZA, 2005). Así, aunque hechos relevantes ocurridos durante el Imperio y el advenimiento de la República puedan ser referidos como partes constitutivas del tema, se dedicará atención a la dinámica del federalismo que surgió a partir de la Constitución de 1988, aunque se haga, de inicio, breve mención a las etapas anteriores.

Es concebible reconocer que la historia federativa brasileña es permeada por una fuerte inestabilidad en lo que corresponde a la garantía de equidad entre las esferas del gobierno. Abrucio (2005) presenta una síntesis consistente del federalismo en Brasil, delimitando su período inicial en la República Vieja, fase en que predominó un modelo centrífugo (CURY, 2010), modelo en el que los estados detenían considerable autonomía en relación al Gobierno Federal, además de ser diminuto el ejercicio de colaboración.

En la Era Vargas, particularmente en el Estado Nuevo, ocurrió el fortalecimiento del Estado nacional, en que se puede identificar un "federalismo centrípeto", con fuerte reducción de poder de los gobiernos estaduais. El decurso entre 1946 y 1964 parece haber sido el período de un mayor equilibrio en la federación brasileña, período histórico al que se le atribuyen avances democráticos fundados por la Constitución de 1946, con positiva repercusión en las relaciones intergubernamentales. Durante los 21 años de Dictadura Militar (1964-1985), el progresivo movimiento de consolidación de la República y de la construcción de una cultura democrática fue interrumpido, dando paso al Estado unitario, con su sistema político autoritario.

Sin embargo, en el actual contexto histórico, el término "federación", es mencionado en la legislación (BRASIL 1988, art. 1º) en el sentido correlativo al que es presentado por Houaiss y Vilar (2001), significando unión indisoluble entre *entes autónomos* para formar una única entidad soberana. En este sentido en el que la palabra se emplea, con énfasis,

principalmente en la idea de que *existe posibilidad de actuación de cada nivel de gobierno, en un territorio político, que prescinde de la permisión de los demás*, se infiere que las unidades federativas gozan de relativa autonomía, mientras que los intereses generales son inherentes a la soberanía de la nación. Se trata de "una forma de organización territorial del poder, de articulación del poder nacional con los poderes regional y local" (AFFONSO, 1995, p.5).

A raíz de esa comprensión, el uso del adjetivo "federado", atribuido a los municipios y estados en función del *status* de autonomía que los resguarda, presupone, al mismo tiempo, una alianza entre las esferas administrativas y la condición de que son regidos por intereses más amplios, que deberán ser garantizados por un gobierno general.

En este contexto, la conjugación entre aquello que los municipios, el Distrito Federal, los estados y la Unión deben asumir y lo que se necesita respetar frente a los intereses de toda la nación, y no apenas de sus partes aisladamente, exige, por parte del Gobierno Federal, el ejercicio de sistematizar las directrices generales que deberán ser respetadas en todos los niveles administrativos del país y, por parte de cada ente federado, la consolidación de mecanismos de intervención en etapas específicas de la ejecución de políticas públicas en los diversos sectores de la actuación estatal.

Los desafíos al federalismo brasileño, por otra parte, se han incorporado a los principios del modelo de gestión sistémica de la educación, especialmente, por la defensa de la institucionalización del régimen de colaboración entre las tres esferas administrativas, en la perspectiva de que todas las demandas educacionales puedan ser atendidas mediante la corresponsabilidad entre los entes federados, a partir del entendimiento de que las acciones se desarrollarán en el mismo territorio y para la misma población⁴.

A ese respecto, Araújo (2005) pondera el movimiento histórico de responsabilidad de los niveles de poder y la ausencia de una efectiva relación federativa. Para el autor, ese hecho exige abordar el tema a partir de la perspectiva con la federación, conforme se presenta en el siguiente fragmento:

Mucho se debate sobre la centralización o descentralización, municipalización o gobiernos estatales, pero no sobre la federación rechazada como si no existiera, rechazo aún más acentuado a partir de 1930, con la primacía del Poder Ejecutivo en las reformas educacionales. En el ámbito de la educación, algunos autores como Osmar Fávero (1999), consideran la federación una ficción, ya que la expansión de las oportunidades educativas y la modernización de los sistemas educativos han sido resultado de la actividad del Estado nacional y no de los entes federados. (ARAÚJO, 2005, p.74).

Lo que se concluye como marca histórica de ese cuadro, y que parece constituir un desafío plausible de atención al actual contexto, es que la inexistencia de una coordinación federativa de las acciones que deben ser acordadas entre las esferas administrativas ha impuesto límites a la materialización del federalismo cooperativo, que se hace aún más indispensable con la ascensión de los municipios al *status* de entes autónomos.

Se pueden enumerar dos razones que explican la necesidad de dicha coordinación en la acción estatal, que se presupone basada en la composición federativa brasileña vigente. La primera se refiere a las desigualdades (financieras, técnicas y de gestión) entre los entes federados en cuanto a la capacidad de proveer políticas públicas, con limitaciones notables por parte de algunos gobiernos estatales y de la gran mayoría de los gobiernos municipales. La segunda está en la ausencia de mecanismos constitucionales o institucionales que reglamenten y estimulen la cooperación, con la perspectiva de que la relación competitiva entre los gestores sea contrapuesta por el ejercicio programático de la colaboración, por ejemplo, entre los sistemas educativos.

Es importante destacar que el pacto o contrato que debe permear la relación federativa (*foedus*) se refiere a una práctica de acuerdos mutuos entre las partes, más allá de antinomias (centralización/descentralización) en cuanto a la división de responsabilidades. Lo que está en juego es cómo lograr la conjugación entre la autonomía de cada ente y la colaboración coordinada de la acción estatal, para que las decisiones políticas y su realización atiendan a las prerrogativas de una federación.

Buscando correlacionar la opción por el federalismo y la perspectiva que se entiende para la organización de la educación nacional, Araújo considera que

La cuestión federativa es inseparable del derecho a la educación, visto que la forma administrativa y político-institucional del Estado brasileño le imprime una forma a la educación que debe ser ofrecida por ese Estado, es decir, la forma que asumirán los poderes y las responsabilidades estatales en la tarea de educar la población. El análisis de dicha forma incorpora el debate sobre la pertinencia o no de adoptar políticas (des)centralizadas, pero no se limita a ella, pues se trata, sobre todo, del debate sobre los fundamentos y las características del Estado brasileño como núcleo de poder y de responsabilidad. (p.77).

Entendemos que el vínculo entre el concepto de federalismo expuesto y su finalidad como mecanismo propulsor de la garantía al derecho a la educación, recordado por Araújo (2005), se expresa mediante acuerdos y contratos que implican reciprocidad en múltiples dimensiones en el campo educativo. Así, es pertinente mencionar que los *fundamentos del Estado brasileño*, anunciados por el advenimiento del federalismo en el país, exigen el trato de ese tema a partir del marco legal que lo inscribe como modo específico de organización del sistema político, como también mediante el discurso como texto, como práctica discursiva y práctica social (FAIRCLOUGH, 2001), que constituye y está constituido por la manera como la gestión de la educación es concebida en ese contexto, así como por la configuración fiscal asumida, aspectos que tienen gran interfaz con la cuestión de la obligación mutua que se identifica como propiedad de la relación federativa.

La gestión sistémica de la educación

El modelo sistémico constituye tendencia en la gestión de la educación en Brasil. Se puede considerar que esa perspectiva de gestión se basa en la concepción de organización del todo (la educación nacional), al mismo tiempo que es necesario respetar la autonomía de las partes (la educación en el ámbito del poder regional), constituyendo, una lógica de acción que se armoniza con los fundamentos del federalismo, visto que las responsabilidades educacionales de cada ente federado (Unión, estados, Distrito Federal y municipios) obedecen a una ordenación legal y a una estructura administrativa oficial, sin, no obstante, prescindir de la capacidad de proporcionar los principios y directrices legales de la organización y gestión de las actividades educacionales por cada ente federado.

Aspecto importante de esta correlación es que las competencias a desarrollar por los sistemas de educación tienen como presupuesto la intercomplementaridad entre las unidades federadas, por el régimen de colaboración. Así, el sentido de la gestión sistémica remite, inexorablemente, al ejercicio de las funciones del Estado que se apoyan en los principios federativos. En efecto, la relación entre los sistemas pasa a ser de cooperación y no de subordinación, no hay jerarquía entre ellos, así como, constitucionalmente, no hay jerarquía entre las unidades federadas, dotadas de autonomía⁵.

Como observa Duarte (2005, p. 822),

en la década de 1990, después de aprobada la Constitución Federal de 1988, la organización de la educación básica en Brasil (antiguas educación primaria, secundaria, educación infantil y preescolar) aumentó de 26 grandes sistemas estatales autónomos, articulados a partir de la reglamentación establecida en la Ley de Directrices y Bases n. 4.024/1961 y en la Ley n. 5.692/1971, para la posibilidad de existencia de más de cinco mil sistemas municipales fuera los estatales.

En este contexto, en que se instituye formalmente la posibilidad de creación de sistemas propios de educación en el ámbito del poder local, se reconoce que el municipio deberá estar subordinado a las leyes y directrices nacionales, y, por consiguiente, actuar en régimen de colaboración, no más de subordinación al Estado. Sin embargo, la autonomía política de los sistemas locales de educación "se encuentra circunscrita por las dimensiones del fondo público, que realiza la organización y el funcionamiento del sistema educacional en su conjunto" (DUARTE, 2005, p.826), a medida que las desigualdades financieras entre los entes, especialmente con las precarias condiciones de autosustento de la mayoría de los municipios, se trasladan para los gabinetes de los ejecutivos, probablemente bajo fuerte tendencia a la sumisión a las políticas emitidas por los estados y por la Unión.

Por lo tanto, el consentimiento de los entes federados en la consecución de los objetivos estratégicos que deben cumplir los sistemas de educación se puede leer como la manera en que la Unión ejerce la meta-regulación de la gestión educacional en la federación,

que se realiza a través de la articulación de acciones, aparentemente estancadas, que interrumpen los espacios de autonomía política de los entes federados, y fomentan cambios en las agendas educacionales de los municipios.

Cabe concebir que este tipo de relación produce inflexión a los preceptos federalistas, mientras la pluralización de los sistemas educacionales requiere fuerza estratégica de articulación entre todos los entes federados, con el fin de evitar la dispersión, corroborando, de esta manera, el régimen federativo en la educación. Sin embargo, tal función articuladora se encuentra limitada, debido a la ausencia de un sistema nacional de educación que, al reunir la representación de la sociedad civil organizada y del gobierno, asuma la coordinación federativa de la política educacional.

Cury (2010) menciona la condición favorable en el país para superar esta limitación, por entender que el actual pacto federativo dispone, en la educación escolar, de indicadores que apuntan para un sistema nacional en el interior del diseño constitucional formal, cuando postula la coexistencia coordinada y descentralizada de sistemas educacionales con unidad, división de competencias y responsabilidades, diversidad de campos administrativos, diversidad de niveles de educación escolar y señalamiento de recursos vinculados.

Es fundamental señalar, en este sentido, que la función coordinadora que acreditamos al sistema nacional de educación no le confiere exclusividad (centralización) de poder a la Unión. Por el contrario, la construcción del sistema nacional de educación debe inspirarse en la máxima de la formación federativa – que reconoce la federación como unión indisoluble de las unidades autónomas que la componen. La constitución del sistema nacional de educación supone, por lo tanto, una articulación federativa de elaboración y realización de las políticas educacionales, con importante papel coordinador del y por el sistema nacional, compuesto por los sistemas que coexisten en el ámbito de los gobiernos subnacionales.

La composición de la instancia sistémica que se ha mencionado aquí exige ajustes en el cuadro y en la perspectiva de actuación de los órganos federales que han respondido por la educación en el país. En cuanto a este aspecto, consideramos verosímiles las ponderaciones de Cury (2010), como el siguiente fragmento:

La armonización de las competencias de los sistemas exigirá, además de una mejor definición del régimen de colaboración por el Congreso Nacional, un repensar de la composición del Consejo Nacional de Educación. En esta composición, no podrían faltar miembros que representen la colaboración que estados y municipios pueden y deben postular en la búsqueda de la armonización. Obviamente, las funciones normativas del CNE deben ser mejor especificadas en lo que respecta a, máxime, las definiciones curriculares y a los procesos de autorización. (p.166).

Los tres tópicos principales de la citación del autor (la armonización de competencia entre los sistemas, la regulación del régimen de colaboración y la recomposición del

Consejo Nacional de Educación [CNE]) recuperan elementos esenciales al debate sobre la gestión sistémica que ha sido omitida en las tres esferas administrativas, pero, sobre todo, en la federal. Definir lo que les corresponde a los entes federados en su campo específico de acción, así como las competencias comunes y las acciones supletorias de la Unión, constituye prerrogativa de lo que planteamos como *federalismo cooperativo*, y hay que destacar aquí la actuación conjunta entre los niveles de gobierno y sus sistemas educacionales, para evitar choques o falta de acciones coordinadas en la política educacional.

Sobre la recomposición del CNE, cabe considerar que este consejo se concibe como un órgano del Estado, pero su formación no se ajusta aún a la lógica sistémica de gestión, ya que no incorpora, en su cuadro, la representación que emana de los estados y municipios. Por lo tanto, es fundamental incorporar esta diversidad, de forma coordinada y representativa, para que su parte en la articulación de las acciones, exprese la pluralidad de opiniones que justifica la proyección nacional de sus deliberaciones.

El federalismo fiscal y las demandas educacionales en los entes federados

Las desigualdades regionales, en Brasil, han sido apuntadas como los principales factores limitantes para la realización de políticas públicas equánimes en las unidades federativas del país (ALMEIDA, 2005; RODDEN, 2005; REZENDE, 2010; CURY, 2010). Las consecuencias de este hecho repercuten, de manera inequívoca, en desequilibrio en la capacidad de satisfacer las demandas por políticas públicas en cada ente federado, con implicaciones, por lo tanto, en la generación de una gestión pública ineficiente al conjunto de la federación.

Existe en Brasil un Estado federativo, que, sin embargo, reedita históricamente gran concentración del poder tributario en el ámbito federal, además de un reparto desigual de las recetas tributarias entre los tres entes federados. Además, la ausencia de un sistema de transferencias financieras, que corresponda a las necesidades de los gobiernos subnacionales, empeora considerablemente este cuadro, ya que no es posible concebir una real perspectiva para enfrentar los desequilibrios con respecto a la capacidad tributaria entre las regiones, en vista de las disparidades que resultan de la concentración de la actividad económica.

A pesar de tanta adversidad, las responsabilidades que les incumben a los entes de la federación son independientes de su condición favorable o no para proveer políticas en su espectro político territorial. Se puede afirmar, de esta manera, que la búsqueda por el equilibrio no puede quedar circunscrita a la división jurídico-administrativa de responsabilidades entre los niveles gubernamentales.

Dada la notoria concentración de actividades económicas en partes del territorio nacional, generando grandes disparidades en la distribución de la recaudación tributaria, la

corrección de ese desajuste fiscal reclama un eficiente régimen de transferencias intergubernamentales, con soluciones específicas que permitan la igualdad de oportunidades de ascenso social, lo que significa emprender la discriminación positiva a fin de evitar que las poblaciones pobres de regiones menos desarrolladas sean justamente las que menos disfruten de los servicios públicos de mejor calidad social.

Es esencial, por lo tanto, la estructuración del federalismo fiscal en Brasil, tanto en el plano vertical, relativo a la descentralización del poder de tributar (lo que significa repartir la suma de tributos), como en el plano horizontal, en lo que se refiere a la parte de cada estado o municipio en los ingresos totales recogidos por ellos. Es apropiado considerar que tal proposición no puede prescindir de la distribución automática de los ingresos recaudados por el Gobierno Federal (o por los estados); en este sentido, se puede concebir que las dimensiones (vertical y horizontal) que sitúan el federalismo fiscal requieren la definición de reglas en el texto constitucional, tratando de la composición tributaria que será repartida entre los entes federados.

Tomando como referencia la forma que generalmente se adopta en regímenes federativos para hacer frente a los desequilibrios horizontales, Rezende (2010) afirma que la iniciativa más consistente es la institución de un régimen de igualdad fiscal. Para el autor, la esencia de ese régimen está en la expectativa de garantía, mediante la transferencia de recursos del Gobierno Federal, que toda y cualquier unidad que integre la federación (estado o municipio) disponga de un presupuesto capaz de garantizar el funcionamiento de sus responsabilidades básicas. Esa interpretación se explicita en el siguiente fragmento:

En general, el funcionamiento de un régimen de igualdad fiscal toma por referencia un presupuesto mínimo *per cápita*, establecido con base en criterios técnicos que subsidian la negociación política, y transfiere recursos a todas las unidades que, mismo utilizando plenamente su potencial tributario, quedan abajo de ese nivel. Ese mínimo se revisa periódicamente para dar cuenta de los efectos de la dinámica socioeconómica sobre el reparto de recursos y de responsabilidades en el territorio nacional. (REZENDE, 2010, p.74).

Ocurre que, en el ámbito del federalismo brasileño, la igualdad referida por el autor no solo es ausente, sino de difícil construcción. Lo que ha prevalecido, en ese campo, es un debate presupuestario mediado por el ejercicio de la negociación, como ya mencionado, evitando, a través de repetidas maniobras políticas, la "fijación de criterios técnicos que apoyen la negociación" (REZENDE, 2010). Ni mismo los importantes cambios introducidos en 1988 contemplaron el tema a contento, momento en que el rediseño del federalismo fue concebido como beneficioso para los estados, y sobre todo, para los municipios.

Cabe aquí breve mención a ese período para destacar que, en consecuencia de las nuevas normas constitucionales, el poder tributario de los estados se amplió en los años 1980⁶. Sin embargo, en la segunda mitad de la década de 1990, la capacidad real que los

gobiernos subnacionales tenían de ejercer plenamente la autonomía fiscal, garantizada por la Constitución, sufrió restricciones. Empezó a ganar fuerza, entre analistas y gestores federales, la idea de que la autonomía de los gobiernos subnacionales – especialmente la autonomía para definir costos y asignar recursos – debería ser restringida o controlada (ALMEIDA, 2005), a ejemplo de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), propuesta por el Ejecutivo federal y votada por el Congreso en 2000, que se puede interpretar como una respuesta específica – y centralizadora – al desafío de coordinar el comportamiento fiscal de los gobiernos en un sistema federativo.

En el campo educativo, surgieron, entonces, dificultades y limitaciones. Mientras se obtuvo tal referencia al rediseño constitucional, con la ampliación de la capacidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales, se obtuvo, también, el inicio de un proceso de transferencia de responsabilidades, especialmente para los gobiernos municipales, de manera que las dificultades para proporcionar políticas en ese ámbito de gobierno, en realidad, crecieron.

Davies (2003) discute esa cuestión refiriéndose a la enorme desigualdad de recursos legalmente disponibles en cada esfera de gobierno y, también, entre los diferentes gobiernos de una misma esfera (en el ámbito de los municipios y de los estados) y sus responsabilidades. Sobre ese hecho, se puede agregar que, en estados como Ceará, Alagoas y Pará (exactamente aquellos en que la inversión por alumno es mínima), "se constata que los gobiernos estatales, aunque tengan 1,5 vez más recursos de impuestos que los gobiernos municipales, son responsables por menos de la mitad de los alumnos" (PINTO, 2007, p.881).

Como se sabe, la implementación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización del Magisterio (Fundef) fue la gran responsable por la introducción de transferencias de matrículas de los estados para los municipios, sobre todo en la educación básica, aunque con incontables limitaciones cuanto a la efectiva autonomía administrativa y a la planificación adecuada en el ámbito de poder local. Lo que ha sido notable es que el impacto tributario de los fondos para la educación no ha alcanzado lo que se presupone como expectativa del federalismo fiscal, en el que se atribuye poder de igualdad de la distribución de las recetas entre las regiones, lo que no es atendido por el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), aunque se pueden destacar elementos positivos en lo que se refiere a su finalidad circunscrita a cada estado de la Federación⁷.

Se comprende así que, las condiciones para la atención adecuada a las demandas educacionales en el país reclaman modificaciones en su estructura federativa, especialmente en lo que respecta a la distribución de poder de tributación, a fin de que la organización federativa del Estado permita disponer a un estudiante del Nordeste, tratándose de insumos necesarios a la educación con calidad social, cantidad de recursos semejante a aquella que tiene derecho el estudiante de la región Sudeste. De esa forma, se hace

necesario enfrentar la guerra fiscal entre los estados, para que se pueda ascender a un auténtico federalismo en materia educativa.

Cambiar la lógica de federalismo competitivo que prevalece hoy requiere más que la delimitación del ámbito de prioridades de atención por cada ente federado; es necesario, sobre todo, proporcionar formas de cubrir las demandas educativas, con base en el entendimiento de que

La educación es un todo integrado, de modo que lo que sucede en un determinado nivel afecta al otro, tanto en lo que se refiere a los aspectos de cantidad como de calidad. Por lo tanto, una directriz importante es el perfeccionamiento continuo del régimen de colaboración. (CURY, 2010, p. 32).

Por régimen de colaboración se supone la reciprocidad de la constitución de normas y propósitos generales, por medio de competencias privativas, concurrentes y comunes entre los entes federados, que serán llevadas a cabo por la gestión sistémica de la educación.

Consideraciones finales

Discutimos, neste texto, o federalismo e sua relação com a lógica de gestão sistêmica no setor educacional no Brasil. Pode-se afirmar que a produção de desigualdades entre as unidades federativas quanto à capacidade de atender, principalmente, às demandas das séries iniciais da educação básica é, sobremaneira, atribuída ao modelo de desconcentração das responsabilidades administrativas dessa etapa da educação, uma vez que, na ausência de legislação que explicitasse as diretrizes e bases da educação nacional até 1961 e, sobretudo, de distribuição orçamentária correspondente às necessidades de provimento do ensino público em todos os seus níveis, gerou-se uma situação em que as condições para a oferta e a qualidade dos serviços educacionais foram sendo atreladas às peculiaridades regionais e, especialmente, ao vigor econômico de cada unidade federativa, ao passo que o governo central eximiu-se de estabelecer e prover os meios e recursos necessários para a operacionalização de um plano educacional válido para toda a federação.

Se discutió, en este texto, el federalismo y su relación con la lógica de gestión sistémica en el sector educativo en Brasil. Se puede afirmar que la producción de desigualdades entre las unidades federativas con relación a la capacidad de atender, principalmente, a las demandas de los primeros grados de la educación básica es, sobremaneira, atribuida al modelo de desconcentración de las responsabilidades administrativas de esa etapa de la educación, una vez que, en ausencia de una ley que explicitase las directrices y bases de la educación nacional hasta 1961 y, sobretudo, de distribución presupuestaria correspondiente a las necesidades de asignación de la enseñanza pública en todos sus niveles,

se generó una situación en que las condiciones para la oferta y la calidad de los servicios educacionales fueron relacionados a las peculiaridades regionales y, especialmente, al vigor económico de cada unidad federativa, al paso que el gobierno central se eximió de establecer y asignar los medios y recursos necesarios para la operacionalización de un plan educativo válido para toda la federación.

Por lo tanto, es urgente la realización de un federalismo cooperativo entre las esferas gubernamentales, con perspectiva de impactos tanto en el plano vertical, relativo a la descentralización de competencias en materia tributaria (lo que significa el reparto de la suma de tributos), como en el plano horizontal, con respecto a la porción de cada estado o municipio en los ingresos totales recogidos por ellos. Es apropiado considerar que tal proposición no puede prescindir de la distribución automática de los ingresos recaudados por el Gobierno Federal (o por los estados). En ese sentido, se puede concebir que tales dimensiones en que se sitúan el federalismo fiscal requieren la definición de normas en el texto constitucional, tratando de la composición de impuestos para ser compartida entre los entes federados, ya que, como pondera Rezende (2010, p.74), "a pesar de su importancia para el equilibrio federativo, las disparidades horizontales nunca han sido objeto de mayor atención en el federalismo fiscal brasileño".

Como se ha señalado, es esencial coordinar la dinámica de colaboración entre los entes de poder federados, función que se acredita al sistema nacional de educación, lo que no significa reeditar nuevas formas de centralización del poder en el ámbito federal. De hecho, el diseño, la estructura y las formas de articulación de un sistema nacional de educación son temas que merecen la atención de la sociedad civil, así como de los actores situados en el ámbito del Estado, para una coordinación equilibrada de las políticas educativas públicas, que apunten a superar las desigualdades educativas en Brasil.

Recibido y aprobado en agosto de 2012

Notas

- 1 Es importante reconocer que los porcentajes establecidos por la Constitución de 1946 se llevaron a cabo solamente después de la promulgación de la primera Ley de Directrices y Bases de la Educación (Ley nº 4.024, de 1961), legislación que también creó el Consejo Federal de Educación y se le asignó la tarea de elaborar los criterios para la distribución de fondos de la Unión a los demás entes federados.
- 2 La vinculación de los recursos a la educación fue extinguida, pero la Reforma Constitucional de 1969 la estipuló nuevamente – no obstante, solamente para los municipios, que, obligatoriamente, tendrían que aplicar 20% de sus ingresos fiscales en la educación.
- 3 La palabra "federalismo" se originó de la palabra latina foedus, que significa asociación, tratado, pacto, alianza o acuerdo, "en alusión a un acuerdo mutuo entre las partes, basado en la confianza" (RIKER, 1975, p.99).

- 4 Es pertinente recurrir a Werle (2006) para explicar el sentido de los términos "régimen": proviene del latín *regimen*, que significa la acción de guiar, de gobierno, dirección, o sea, el modo de administrar, la norma o sistema, reglamento; y "colaborar": implica trabajar en la misma obra, cooperar, interactuar con los demás.
- 5 Cury (2010), al discurrir sobre la relación entre el federalismo y la educación proclamada por la Constitución Federal de 1988, destaca que "la insistencia en la cooperación, la división de atribuciones, el señalamiento de objetivos comunes con normas generales indican que, en dicha Constitución, la acepción del sistema se produce como sistema federativo por colaboración, tanto como de Estado Democrático de Derecho" (p.159).
- 6 Almeida (2005) desarrolla una consistente descripción de lo que puede ser citado como ampliación del poder de tributación de los estados, incluyendo el petróleo, productos minerales, transportes y telecomunicaciones. Los recursos fiscales se redistribuyeron en detrimento del Gobierno Federal, dado el crecimiento de los ingresos compartidos con los estados y municipios. Según la autora, "los ingresos transferidos de los estados para los municipios también se expandieron. En 1985, el Fondo de Participación de los Estados (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) llegaban respectivamente a 14% y 16% de los ingresos federales procedentes de impuestos. En 1993, alcanzaron el 21,55 y el 22,5%. Por otra parte, 10% del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) fue destinado a un fondo de compensación para los estados que dejaron de tasar sus exportaciones de manufacturados y 3% del Impuesto de Renta y del IPI se asignaron en un fondo de desarrollo regional, que debería apoyar proyectos en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste del país" (ALMEIDA, 2005, p.32).
- 7 Oliveira y Sousa (2010) constatan el mantenimiento de la diferenciación del servicio educativo en el país en la ocasión de implantación de los fondos contables. Se verifica que, mientras en São Paulo el Fundeb cubrió, en el 2010, un valor de referencia para el costo alumno/año de R\$2.318,75, para los estados más pobres, después del complemento de la Unión, el valor fue de R\$1.415,97, es decir, una diferencia de R\$902,78 o 63% a más en favor del estado del Sudeste.

Referencias

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acceso en: 11 jul. 2010.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

AFFONSO, Rui de Brito Alves. **Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acceso en: 11 jul. 2010.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tesis (Doctorado en Educación) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

AZEVEDO, Janete M. Lins; GOMES, Alfredo Macedo. Intervenção e regulação: contribuições ao debate no campo da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 15, n. 28, p. 63-94, ene./jun. 2009.

AZEVEDO, Jose Clovis de. Estado, planejamento e democratização da educação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, oct. 2005. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acceso en: 7 sept. 2010.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Alvarás e Cartas Imperiaes, 1824. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acceso en: jul. 2012.

_____. Ley nº 16, de 12 de agosto de 1834. Hace algunas alteraciones y adiciones a la Constitución Política del Imperio, en los términos de la Ley de 12 de octubre de 1832. **Coleção das Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, 1834. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-1834.htm>. Acceso en: jul. 2012.

_____. Constitución (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

_____. Constitución (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembléia Constituinte, 1946.

_____. Ley nº 4.024, de 20 de diciembre de 1961. Fija las Directrices y Bases de la Educación Nacional. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 27 dic. 1961. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acceso en: jul. 2012.

_____. Enmienda Constitucional nº 1, de 17 de octubre de 1969. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 20 oct. 1969. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acceso en: jul. 2012.

_____. Enmienda Constitucional nº 24, del 1 de diciembre de 1983. Establece la obligatoriedad de aplicación anual, por la Unión, de nunca menos de trece por ciento, y por los Estados, Distrito Federal y Municipios, de, como mínimo, veinticinco por ciento de la renta resultante de los impuestos, en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 5 dic. 1983. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm>. Acceso en: jul. 2012.

_____. Constitución (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ley Complementar nº 101, de 4 de mayo de 2000. Establece normas de finanzas públicas para la responsabilidad en la gestión fiscal y da otras providencias. **Diário Oficial**, Brasília, DF, 5 mayo 2000. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acceso en: jul. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. **Ensaio: avaliação, políticas públicas e educacionais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 41, p. 502-517, oct./dic. 2003.

_____. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente. In: SCHEIWAR, Estela; ALGEBAIL, Eveline (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, oct. 2005.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília, DF: UnB, 2001.

- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.
- FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.
- HOUAISS, Antônio; VILAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 3. ed. Brasília, DF: UnB, 1991. v. 1.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução: o federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 887-897, oct. 2007.
- REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.
- RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. **Handbook of political science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 sept. 2010.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Ensaio sobre a origem das línguas; discurso sobre as origens e os fundamentos da desigualdade entre os homens; discurso sobre as ciências e as artes. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).
- SANTOS FILHO, José Camilo. Federalismo, poder local e descentralização. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, n. 6, p. 20-36, jun. 1990.
- SAVIANI, Demerval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dic. 1999.
- SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: **O federalismo na Alemanha: traduções**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- WERLE, Flávia Obino. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.

The Brazilian Federalist State *Implications for education management*

ABSTRACT: This paper discusses federalism as a particular form of state organization and its interface with the field of education management. Firstly, the historical and political significance of the building of the national state in Brazil is analyzed as well as its indispensability if the social demands of the country are to be met. Then, the relationship between the conception of *federalism* built into the Brazilian case and the systemic management model being incorporated into the educational field are explored. It highlights the urgent need to build up the National System of Education with a view to establishing a mechanism for the implementation of the Federative Pact in education.

Keywords: State. Federalism. Systemic management of education. Decentralization.

L'État fédératif brésilien *Les implications pour la gestion de l'éducation*

RÉSUMÉ: Ce texte traite de la relation entre le fédéralisme en tant que forme particulière d'organisation de l'État et la gestion de l'éducation. Il analyse, initialement, la signification historique et politique de la construction de l'État national au Brésil, ainsi que l'obligation de répondre aux exigences sociales. Il analyse ensuite la relation entre la conception de *fédéralisme* incorporée au cas brésilien et le modèle de gestion systémique, dans un processus d'incorporation au domaine éducationnel. L'urgence de la construction du système d'éducation nationale est soulignée, en vue d'établir un mécanisme pour la mise en œuvre du Pacte fédératif dans l'éducation.

Mots-clés: État. Fédéralisme. Gestion systémique de l'éducation. Décentralisation.