

El magisterio en el contexto federativo

*Planos de carrera y régimen de colaboración**

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA**
TAÍS MOURA TAVARES***

RESUMEN: El artículo discute la definición constitucional del federalismo brasileño, abordando los formalismos, políticos y económicos que complican la realización de la atención educacional con el régimen de colaboración entre los entes federados. Ellos son el escenario para el debate sobre la valorización del magisterio público: como funcionario público, el profesional tiene la carrera y la remuneración sujetos a las condiciones del ente federado. En esta reflexión, se destacan la jornada de trabajo y el perfil de los planos de curso.

Palabras clave: Federalismo. Valorización del magisterio. Planos de curso.

Introducción

Durante el debate sobre el nuevo Plan Nacional de Educación (PNE), regresó el tema sobre el establecimiento de un sistema nacional de educación. De los debates en la Asamblea Constituyente, instalada en 1987, y en

* Este artículo incorpora estudios de las autoras en dos proyectos de investigación: Observatorio de la educación UFPR/CAPES/INEP – *Calidad en la educación básica: una lectura de las condiciones de efectividad de los sistemas estatales y municipales de la enseñanza a partir de indicadores de financiación, condiciones de suministro y resultados escolares*. Observatorio de la educación USP/UFPR/CAPES/INEP – *Remuneración de profesores de escuelas públicas de la educación básica*.

** Doctora en Educación. Profesora Del Departamento de Educación de La Universidad Federal de Paraná (UFPR), actúa en el Centro de Investigación en Política, Gestión y Financiamiento de la Educación (Nupe). *E-mail:* <andreaab@ufpr.br>.

*** Doctora en Educación. Profesora del Departamento de Educación de la UFPR, actúa en el Centro de Investigación en Política, Gestión y Financiamiento de la Educación (Nupe). *E-mail:* <tavarestais@gmail.com>.

el proceso de tramitación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB – Ley nº 9.394, de 1996), se llegó a un momento en que, prevalecida la tesis que reconoció los municipios como entidades federativas, creció y se consolidó la oferta municipal de educación básica y, progresivamente, se formaron los sistemas municipales de educación, en coexistencia con otros sistemas. En la preparación del nuevo PNE, se afirma que un sistema solo puede constituirse a partir de la articulación entre los sistemas existentes. Por lo tanto, el régimen de colaboración es el instrumento por excelencia para la constitución del aplazado sistema nacional de educación.

La Constitución de 1988, al reconocer como entidades federativas tanto los municipios como los estados, abrió la posibilidad de la coexistencia de múltiples sistemas educativos. La LDB, en el art. 8º, establece: "La Unión, los estados, Distrito Federal y municipios deben organizar, en régimen de colaboración, los respectivos sistemas educativos". Se observa que esta determinación se asocia necesariamente con la *existencia de varios sistemas al régimen de colaboración*. ¿Pero qué significa este régimen?

La prescripción legal implica que, sin dejar de respetar la autonomía de cada entidad federativa, municipios, estados, Distrito Federal y la Unión y sus respectivos sistemas desarrollen acciones de colaboración y cooperación para hacer cumplir el deber del Estado de garantizar educación para todos, en igualdad de condiciones. Ejemplo de ello son los consorcios públicos entre municipios y estados, en las políticas de salud; y la organización de fondos para el financiamiento de la educación; aunque, en el caso de los fondos, la articulación ocurra independiente de la voluntad de las entidades involucradas.

Más allá de su prescripción legal, el régimen de colaboración se convierte en una condición de enfrentamiento de la desigualdad de condiciones de varios de las entidades federativas en la oferta educativa. Ellas se manifiestan en las condiciones de calidad de la oferta y está entre las principales aquella sobre la cual tratamos en este artículo: la valoración de los profesionales de la educación.

Los antecedentes y el fundamento de la cuestión es la organización federativa del Estado brasileño. La estructura jurídica que organiza y sostiene el Estado nacional reconoce una multiplicidad de entidades federativas – Unión, estados y municipios -, todos con autonomía y sometidos a una relación horizontal. El régimen de colaboración tiene, por lo tanto, como presupuesto tanto esa autonomía como esa horizontalidad. ¿Esto es posible si existe desigualdad? ¿Hay, efectivamente, en Brasil un "federalismo cooperativo" como lo plantea Cury (2008)?

Los principales obstáculos son, por lo tanto, el funcionamiento de nuestro régimen federativo. Destacamos los que surgen a partir del Plan legal y de la constitución histórica del Estado nacional. El objetivo es plantear cuestionamientos que permitan enfrentar los obstáculos para la consolidación de un sistema nacional de educación.

Federalismo asimétrico y competitivo

Brasil se define constitucionalmente como una República Federativa, compuesta de estados, Distrito Federal y municipios, autónomos entre sí. La Constitución Federal (CF) de 1988 innova al considerar el municipio como entidad federativa. Sin embargo, el carácter tridimensional de nuestra forma de federalismo puede ser cuestionado a partir de la propia estructura legal. Es decir, a pesar del anuncio de la horizontalidad y del carácter cooperativo de nuestro federalismo (CURY, 2008), subsistieron, en las características legales, rasgos de centralización que resultan en verticalidad en la relación entre las entidades federativas. Veamos.

El municipio, como entidad federativa, de autonomía administrativa, legislativa y financiera, tiene competencias propias. Sin embargo, esa autonomía no aparece, en el texto constitucional, en el mismo nivel que estados y Unión. De acuerdo con Castro (apud ZANDER, 2011), el municipio no es una entidad federativa, ya que algunos artículos de la CF¹ demuestran negligencia en su citación como miembros de la organización del Estado, debido a que, en esos textos, solamente la Unión y los estados son nombrados entidades *federativas*.

En el mismo sentido, Silva (2008) considera que, en algunos artículos², al utilizar las expresiones "unidad federada y unidad de la Federación", se hace referencia a estados o Distrito Federal, con exclusión de los municipios. De la misma manera, no existe para el municipio el derecho a la representación en instancias fundamentales de la federación, como el Senado Federal (ZANDER, 2011). Resulta ilustrativo el análisis de Pinto Filho (2002):

Se le dio autonomía a quien no tiene representación en la federación. Sus limitaciones son claras: quien crea la Unión Federal no son los municipios, sino los Estados-miembros; los Municipios no tienen representación político-partidaria en los órganos representativos estatales, no hay Senado Estatal; en caso de incumplimiento de precepto constitucional, la Intervención viene por el Estado, no por la Unión; las reglas de intervención son establecidas por la Constitución Estatal y no por la Federal. (p. 180).

Queremos demostrar que existe, en la misma CF, trato asimétrico a las diferentes entidades federativas, lo que demuestra la insuficiencia legal de la horizontalidad, base para la posibilidad de un régimen de colaboración.

El municipio tiene autonomía política, es decir, estructura los poderes políticos locales, pela eleição de prefeito e vereadores. Os princípios dessa autonomia são, desse modo, a eletividade dos governantes locais, por la elección de alcalde y concejales. Los principios de autonomía son, por tanto, la electividad de los gobernantes locales, la organización de las funciones estatales y las respectivas relaciones de control de los políticos municipales. (ZANDER, 2011). El municipio, al igual que otras entidades federativas, también cuenta

con autonomía administrativa, a medida que tiene un Poder Ejecutivo, que organiza los servicios públicos locales y ordena su territorio.

Sin embargo, el logro de esta autonomía está directamente vinculado a la existencia de recursos financieros que permitan la realización eficaz de la acción administrativa. Es decir, la capacidad para desarrollar e implementar políticas está directamente relacionada con la autonomía financiera. Es aquí donde encontramos una de las raíces de la desigualdad en la capacidad de garantizar el derecho de acceso a la educación. Además de la desigualdad en el crecimiento económico, lo que se traducirá en diferencias significativas en la capacidad de recaudación, la CF no garantizó igual capacidad tributaria a las entidades federativas, lo que, en este sentido, privilegia la Unión.

Además de la asimetría en el marco legal, hay obstáculos al funcionamiento federativo que se formaron en el proceso histórico. Brasil no nace federativo. El proceso de formación del Estado en nuestro país cuenta con dos marcas en conflicto: por un lado, extrema centralización, primero de la Corona Portuguesa y luego, el gobierno imperial; por otro, la fragmentación y pulverización entre las unidades que, desde las capitanías hereditarias, poco se relacionan.

Estas características experimentan transformaciones y adquieren nuevas expresiones a partir de la República, permaneciendo, sin embargo, sus huellas en la configuración actual del Estado brasileño y en el funcionamiento del régimen federativo, con consecuencias significativas para el régimen de colaboración (PRADO JÚNIOR, 2006, 1977; FAORO, 2001).

Ejemplar es la permanente centralización en la Unión. Además de los períodos de régimen autoritario, la Unión permanece con mayor capacidad de recaudación que las unidades subnacionales, incluso cuando la ley, en este caso la Constitución Federal, induce a una perspectiva redistributiva. Aunque haya habido un cambio de dirección en el volumen de ingresos de los municipios, la propia Constitución, al hacer posible una mayor flexibilidad tributaria para la Unión, permitió una recuperación gradual de su recaudación, a través de la creación de contribuciones sociales (GOUVEIA, 2011). También ha sido a nivel federal que se definen las reglas de redistribución entre las entidades federativas, que se sienten lesionadas en su autonomía, como ejemplifican las acciones de inconstitucionalidad presentadas por los estados, cuando se establecen las reglas que tienen que ver en las cuentas públicas. La creación de pisos salariales nacionales ha sido recurrente motivo.

La paradoja surge, por un lado, como la mayor centralización que va en la dirección opuesta a la mayor distribución del poder y la posibilidad de intervención de los agentes sociales en las decisiones, por otro, en las unidades subnacionales se han mantenido formas arcaicas de liderazgo política, con rasgos del clientelismo, del patriarcado, es decir, arcaísmo político.

Obviamente no se puede tratar esta cuestión desde una mirada homogeneizadora sobre la realidad nacional. Hay ejemplos de significativo desarrollo político, de

modernización político-administrativa, del cumplimiento de los ideales republicanos en estados y municipios, así como no está ausente en el gobierno central la presencia de rasgos arcaicos. Sin embargo, si tenemos en cuenta las tendencias, nos encontramos con el movimiento descrito anteriormente.

Esta breve declaración de la dinámica federativa busca reflexionar sobre las posibilidades y obstáculos para el establecimiento de un sistema eficaz de colaboración entre entidades federativas en el suministro de servicios educativos.

La oferta educativa nunca fue centralizada en Brasil. Desde el Imperio, las provincias y, más tarde, con la República, los estados y municipios fueron responsables por la educación primaria. La descentralización fue permitida legalmente y se realizó de acuerdo con las desiguales condiciones económicas y políticas en el territorio nacional. Cuando, hacia el final del siglo XX, se discutió en la Constituyente la creación de un sistema nacional de educación y, en este siglo, tuvimos mecanismos que inducen la municipalización, había regiones (las más pobres) que ya tenían una importante oferta municipal de educación básica y otras (Sureste y Sur) en la que los estados estaban presentes en esta oferta.

Al mismo tiempo, muchas de las prerrogativas de autonomía administrativa ya estaban siendo ejercidas por los municipios, en la condición de redes municipales de educación. A pesar de pertenecer a los sistemas estatales de educación elaborados a partir de la Ley N° 4.024, de 1961, los municipios se responsabilizaron por la construcción de escuelas, definición de los contenidos escolares y, en particular, en la contratación, remuneración, carrera y condiciones de trabajo de los docentes.

Mucho de la "carga/peso" de la autonomía ya fue asumida por los municipios antes del "bonus" de su reconocimiento como entidad federada. Se añade al hecho que la baja autonomía presupuestaria ha permitido la interferencia de programas estatales y federales, que se hacen condición indispensable para la financiación de gastos con educación, cuanto más pequeño y más pobre es el municipio.

En términos del régimen de colaboración, los asociados involucrados en este esfuerzo tienen condiciones políticas, económicas y financieras desiguales, a medida en que existe, en el plano real, dependencia y verticalidad en las relaciones entre municipios, estados y Unión, además de las existentes en el plan regional e interestatal. Es particularmente significativa esa cuestión, cuando se analiza la valorización de los profesionales de la educación.

Reglas nacionales y contextos locales

La idea de valoración del magisterio a través de planes de carrera está en el debate sindical y en la estructura jurídica brasileña hace bastante tiempo, sin embargo, aún se encuentra un escenario muy desigual de realización de dicha demanda. Por lo tanto,

en la diversidad de contextos locales brasileños, se encuentran situaciones de ausencia de planes, de planes aprobados pero no realizados, y una amplia gama de planes de carrera con lógicas distintas en ejecución. Parte de esta variación está relacionada con la forma como, en el contexto federativo, la protección laboral de los funcionarios públicos está diseñada.

La CF define que las reglas de la vida laboral de los empleados públicos es tarea de cada entidad federada. En el artículo 39 se encuentra la siguiente premisa: "la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establecerán, dentro de su competencia, régimen legal único y planes de carrera para los servidores de la administración pública directa, de la autarquía y de las fundaciones públicas" (BRASIL, 1988). Esto trae como consecuencia primera y directa que cualquier cambio en la forma de contratación, remuneración, cambio en la carrera, evaluación y otros elementos posibles de la vida funcional siempre depende de reglas propias de cada entidad federada. La legislación nacional encierra un orden, pero se realiza siempre con la mediación de la norma local, lo que construye un escenario continuo de disputas locales.

Una segunda consecuencia importante constitucional disciplinaria de la vida de los funcionarios públicos y, por lo tanto, de los profesionales de la educación en la escuela pública, se desarrolla en dos aspectos, como explica Rafagnin (2012). El autor argumenta que la definición del régimen estatutario para los funcionarios públicos implica la idea de la unilateralidad en la relación entre el empleador y el servidor, ya que la contratación de cada nuevo servidor significa adhesión a las reglas previamente definidas; e implica, también, sumisión al principio de legalidad, que en la administración pública significa que los profesionales

[...] están vinculados al principio constitucional de la legalidad, por lo tanto, ampliar y [o] cambiar derechos dependen de ley y no pueden ser negociados individualmente entre servidor y Administración Pública [...]. La aplicación del principio de legalidad se resume en la afirmativa que al ciudadano común se le permite hacer todo lo que la ley no prohíbe, mientras que a la Administración Pública y a sus agentes se les permite solamente hacer lo que la ley autoriza, pero incluso esta concepción del principio de legalidad es constantemente controversia (RAFAGNIN, 2012, p.29).

La constante disputa a que se refiere la autora puede ser ejemplificada, por ejemplo, en torno a la propia idea de valorización del magisterio como principio para la organización de la educación nacional, que implica remuneración adecuada y planes de carrera, expresado en el ítem V del artículo 206 de la CF. Este artículo fue modificado en dos enmiendas constitucionales (EC) bastante distintas, que están relacionadas al diseño de la organización del Estado para el derecho a la educación. La primera versión de este principio, en el contexto original de la CF, preconizaba:

valoración de los profesionales de la enseñanza, garantizado, por la ley, *plan de carrera para la enseñanza pública, con base salarial profesional* e ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos, garantizado régimen jurídico único para todas las instituciones mantenidas por la Unión (BRASIL, 1988, 205 art., V, el subrayado es nuestro).

Se observa que la forma original podría expresar una perspectiva más unitaria para la valorización, al definir el "plan de carrera", "base salarial profesional" y la forma de ingreso³. La primera enmienda de dicho artículo es de 1998, deriva de la EC n° 19, que se centró en la reforma de la administración pública con el fin de modernizar la gestión, acercándola a modelos de gestión típicos de la administración de mercado. La EC se encuentra inmersa en el contexto de una crítica conservadora al Estado brasileño, que escondía, en el argumento de la modernización, la perspectiva privatista de la administración pública; la cual presupone, en la disputa por el uso de fondos públicos, la reducción de los gastos sociales en favor de la estabilidad económica (NOGUEIRA, 2004). En este contexto, el ítem se sustituye por el siguiente texto: "valoración de los profesionales de la enseñanza, garantizados, por la ley, *planes de carrera para la enseñanza pública, con base salarial profesional* e ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos" (BRASIL, 1998, art. 206, V, el subrayado es nuestro). La referencia al régimen jurídico único desaparece y la idea de valoración ahora incorpora el plural para "planes" de carrera. En cierto modo, la EC n° 19 reafirma el proceso de profundización de la descentralización como forma de gestión del Estado. Aunque se puede encontrar en la forma "planes de carrera" una perspectiva de que los reglamentos locales tengan que explicar lo que corresponde a cada entidad federativa en la relación con los funcionarios (legalidad), la escritura parece poner más lejos la forma unitaria de tratamiento a la valoración del magisterio.

Por último, casi una década más tarde, el mismo ítem sufre un nuevo cambio. El contexto es la reanudación del concepto de educación básica, momento en el que hay cierto agotamiento de la posibilidad de que la crisis del Estado se resolvería mediante la reducción de la gestión pública, aunque la estabilidad económica como el eje global no ha sido abandonada. Se puede describir la primera década de los años 2000 como contexto de disputa entre el espacio de la política social y de la política económica, lo que restablece la discusión sobre el desarrollo del país. Después de una década, descrita por Oliveira (1999) como el predominio del totalitarismo neoliberal, ahora hay espacio para una posible tensión entre modelos posibles de desarrollo y, por lo tanto, sobre el papel que la administración pública tiene en ese contexto.

Así que, el mismo ítem fue nuevamente reescrito, y está en vigor, como sigue: "valoración de los *profesionales de la educación escolar*, garantizados, por la ley, planes de carrera, con ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos, a los de las redes públicas" (BRASIL, 2006, art. 206, V, el subrayado es nuestro). El ítem V, ahora, debe ser leído con el VIII "*base salarial profesional nacional* para los profesionales de la

educación pública, en términos de la ley federal" (BRASIL, 2006, art. 206, VIII, el subrayado es nuestro). Se observa que el texto mantiene el plural para la idea de carrera, lo que pasa a tener como contrapunto la perspectiva de base salarial nacional. Aunque se mantiene un reconocimiento sobre la diversidad federativa, lo que lleva a varios dibujos para carrera, la posibilidad de valoración profesional de una perspectiva más unitaria vuelve a entrar en la definición del nivel nacional, debajo del cual ningún profesional de la educación debe ser pagado. Aquí hay también una ampliación del concepto de valoración, con el reconocimiento de que, en el espacio escolar, no solamente hay profesionales del magisterio, sino los otros trabajadores que comparten el día a día.

Esta digresión reitera el escenario de conflicto donde la legislación está inmersa y esa forma actual de idea de valoración parece restablecer las posibilidades de discusión de directrices nacionales, para las carreras que se articulan hacia la Base Salarial Nacional Profesional (PSPN). La ley que reguló el PSPN (Ley N.º 11.738 de 2008) lo hizo como condición inicial de los salarios de los profesores de la educación básica, pero incluyó el elemento de la jornada de trabajo, fundamental para la definición de los salarios, así como para la construcción de cualquier perspectiva de carrera que tenga en cuenta la especificidad del trabajo docente.

La ley del PSPN establece el salario mínimo para la jornada de *hasta* 40 horas por semana, en relación directa con la diversidad de formas de contratación de maestros. Para dimensionar su complejidad, merece la pena observar los datos de la Tabla 1, informados en una de las cuestiones del cuestionario del contexto, aplicado a los profesores en el ámbito de la Prueba Brasil. Aunque los datos se refieren sólo a los maestros de los grados que participan en la evaluación, es un cuadro interesante de la diversidad de jornadas a través del país.

Tabla 1 – Carga de trabajo semanal de los docentes (carga de trabajo de contrato: horas lectivas más horas para actividades, si existen).

Carga de trabajo semanal	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Menos de 16 horas lectivas	8625	2,9	3,0	3,0
De 16 a 19 horas lectivas	11503	3,9	4,0	7,1
20 horas lectivas	72045	24,6	25,2	32,3
De 21 a 23 horas lectivas	17411	5,9	6,1	38,4
De 24 a 25 horas lectivas	35281	12,0	12,4	50,7
De 26 a 29 horas lectivas	12108	4,1	4,2	55,0
30 horas lectivas	32586	11,1	11,4	66,4
De 31 a 35 horas lectivas	12805	4,4	4,5	70,9
De 36 a 39 horas lectivas	6727	2,3	2,4	73,2
40 horas lectivas	61784	21,1	21,6	94,9

Carga de trabajo semanal	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Más de 40 horas lectivas	14608	5,0	5,1	100,0
Total	285483	97,5	100,0	
Cuestiones sin respuesta	7345	2,5		
Total	292828	100,0		

Fuente: Las autoras, con base en los datos de la Prueba Brasil (BRASIL, 2007).

Se puede ver que aún prevalecen en el país las jornadas de 20 y 40 horas a la semana, hay un gran número de profesores (12%) con jornadas de 24 o 25 horas, y, también, un número significativo (11,1%) con jornadas de 30 horas lectivas. Este tema se trata de manera complementaria en las directrices para la carrera de los profesionales del magisterio, definidas por el Consejo Nacional de Educación (BRASIL, 2009). De acuerdo con esta resolución, el tratamiento de la jornada en los planes de carrera debe considerar:

Jornada de trabajo preferentemente a tiempo completo de, máximo, 40 (cuarenta) horas por semana, teniendo en cuenta la expansión gradual de parte de la jornada destinada a actividades de preparación de clases, evaluación de la producción de los alumnos, reuniones escolares, alcance a la comunidad y formación continua, asegurando, al menos, los porcentajes de la jornada que ya han sido destinados para estos fines por los diferentes sistemas de educación, de conformidad con los proyectos político-pedagógicos. (CNE, 2009, p. 1).

La perspectiva de jornada completa y, un máximo, de 40 horas parece bastante importante, ya que tenemos un 5% de los profesores con más de 40 horas a la semana (Tabla 1). En especial, en cuanto a la jornada completa, surge otra complicación: la posibilidad de acumulación de cargos entre los profesores. Estos sistemas escolares hicieron construir una cultura de profesionales que trabajan en dos o más escuelas de la misma red o en más de red escolar. Así, la directriz que propone jornadas integrales implica la reorganización de la distribución de los trabajadores, ya que, según los datos de la Tabla 1, el 66% de los docentes tienen jornadas de 30 horas semanales. Por lo tanto, fijar docentes en jornadas integrales requiere repensar toda esta división de tiempo en redes diferentes, posibilidad que también alimenta, en cierto sentido, la competencia entre las entidades, ya que los maestros suelen acumular cargos en diferentes redes, dada la variedad de políticas, que hace que las condiciones de remuneración y de carrera no sean seguras a lo largo del tiempo.

Además de la jornada, otros temas están involucrados en la idea de la carrera y, al unirse a una red de educación, el profesional acepta unilateralmente los diseños variados de carrera, como ya se ha resaltado. Pero tales elementos, incluso si son el resultado de procesos políticos propios, han estado marcados por las condiciones financieras de las distintas entidades federadas. Se considera, en este momento, el pago por

la formación / titulación del maestro, en reconocimiento de la experiencia profesional, la oportunidad de continuar sus estudios como parte de la vida profesional y, en este sentido, la existencia de la posibilidad de períodos de tiempo libre remunerado.

Tradicionalmente, las carreras del magisterio han sido diseñadas en base a la diferenciación salarial según el tiempo trabajado, lo que expresa el reconocimiento de la experiencia, pero, también, en el nivel de titulación de los profesores, lo que tiende a valorar el desarrollo académico; este es el formato tradicional de las carreras no solo en Brasil, sino en América Latina (MORDUCHOWICZ, 2003). Los dos pilares, pueden sufrir cambios, que guardan relación con disputas en el diseño de carrera. En las últimas décadas, están las ideas de diferenciación, con una comprensión limitada del producto del trabajo docente, por ejemplo, a partir de una débil articulación entre el rendimiento educativo de los estudiantes y el sueldo docente. Pero, aparte de este último debate, existen otros problemas en la consolidación de las perspectivas de carrera, en relación más directa con las desigualdades federativas, verdaderos obstáculos en el camino de la carrera docente debido a la disponibilidad presupuestal de la entidad federativa. Así, se pueden encontrar planes de carreras que valoran la titulación y la experiencia, pero sólo permiten el encuadre de los profesionales mediante, por ejemplo, procesos de selección, que mantienen estables las inversiones en la nómina de sueldos; sin embargo, funcionan como una negación de los planes, a medida en que ellos suponen el reconocimiento de los títulos y experiencias sin previsión presupuestaria y los profesores no están efectivamente encuadrados. Este es un debate que, junto al PSPN, compone, en términos de remuneración, una condición urgente de valoración de los profesionales, ya que es necesario tener en cuenta las condiciones de financiación para el salario inicial de los docentes, así como las condiciones para la realización efectiva de carreras, lo que puede contribuir al reconocimiento, no sólo económico, sino social de la profesión docente.

Por último, cabe considerar que la perspectiva de construcción de un Sistema Nacional de Educación que incorpore la dinámica construida a lo largo de la historia brasileña debe reconocer las particularidades de este proceso. Esto se debe a que la historia de la educación brasileña, marcada por contradicciones legales, institucionales y financieras sobre todo, ha constituido un complejo mosaico de formas de oferta educativa en que las condiciones de enseñanza son un aspecto central, ya sea de manera objetiva, por la dimensión de número de trabajadores involucrados en este proceso, sea subjetiva, por la centralidad del trabajo docente en la realización del derecho a la educación como una expresión de interacción entre los individuos en el interior de las unidades de enseñanza. El contenido del régimen de colaboración no puede ser una definición autoritaria del gobierno nacional, pero insta a acordar con una dirección nacional que aborde los elementos que crean y mantienen la desigualdad. En este sentido, el PSPN y las directrices nacionales de carrera son cruciales. En una perspectiva

republicana de realización de nuestro federalismo, el movimiento local, en el cumplimiento de estas directrices, debe expresarse en una legislación estatal y municipal para las carreras y, especialmente, en el cumplimiento efectivo de estas carreras.

Recibido y aprobado en Julio de 2012

Notas

- 1 Art. 4º, V, § 1º; art. 27, art. 32, caput; art. 39, § 2º; arts. 46 y 132.
- 2 Art. 34, II, IV e V; art. 45, § 1º; art. 60, III; 85 II; art. 159, § 2º; art. 225, § 1º, III; y en la ADCT los arts. 13, § 4º, y 32, § 9º.
- 3 El artículo también discurría sobre la igualdad en las instituciones mantenidas por la Unión, cuestión que está más allá del objetivo de este trabajo.

Referencias

BRASIL. Ley nº 4.024, de 20 de diciembre de 1961. Fija las Directrices y Bases de la Educación Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasilia, 27 dic. 1961.

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

_____. Ley nº 9.394, de 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasilia, 1996.

_____. Enmienda Constitucional nº 19, de 04 de junio de 1998. Modifica el régimen y dispone sobre principios y normas de la Administración Pública, funcionarios y agentes políticos, control de gastos y finanzas públicas y costeo de actividades a cargo del Distrito Federal, y da otras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasilia, 5 jun. 1998.

_____. Enmienda Constitucional nº 53, de 19 de diciembre de 2006. Da nueva redacción a los arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 y 212 de la Constitución Federal y al art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias. **Diário Oficial da União**, Brasilia, 9 mar. 2006.

_____. Ministério da Educação. **Microdados do Prova Brasil – 2007**. Brasilia: MEC, 2007. Disponible en: <<http://dados.gov.br/dataset/microdados-prova-brasil>>. Acceso en: 10 mayo 2011.

_____. Ley nº 11.738, de 16 de julio de 2008. Reglamenta la alínea "e" del item III del caput del art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, para instituir la base salarial profesional nacional para los profesionales del magisterio público de la educación básica. **Diário Oficial da União**, Brasilia, 17 jul. 2008.

_____. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE nº 2, de 28 de mayo de 2009. Fija las Directrices Nacionales para los Planes de Carrera y Pago de los Profesionales del Magisterio de la Educación Básica Pública, em conformidad con el artículo 6º de la Ley nº 11.738. **Diário Oficial da União**, Brasilia, 29 mayo 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, set./dic. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 mayo 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. In: SOUSA, Ângelo Ricardo de; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Políticas educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes**. UNESCO: PREAL, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, Maria Célia; OLIVEIRA, Francisco de (Orgs.). **Os sentidos da democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

PINTO FILHO, Francisco Bilac. **A intervenção federal e o federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

RAFAGNIN, Luciana. **Decisões judiciais e valorização do magistério de Curitiba**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZANDER, Katherine Finn. **Federalismo e política educacional nas regiões metropolitanas**. 2011. (Monografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

Teaching in the federalist context *Career Plans and the Collaborative Regime*

ABSTRACT: This article discusses the constitutional definition of Brazilian federalism and addresses the formal, political and economic impasses which hinder the provision of educational services in the regime of collaboration between the federal units. They are the backdrop to the debate on the valorization of teaching in the public system; as civil servants, the careers and remuneration of professionals are constrained by the conditions of the federal unit. This study highlights the daily work load and the profile of career plans.

Keywords: Federalism. Valorization of teaching. Career plans.

L'enseignement dans le contexte fédératif *Les plans de carrière et le système de collaboration*

RÉSUMÉ: Cet article traite de la définition constitutionnelle du fédéralisme brésilien, abordant les impasses formelles et économiques qui compliquent la réalisation de la prise en charge éducationnelle avec le régime de collaboration entre les entités fédératives. Elles sont la toile de fond pour le débat sur la valorisation de l'enseignement public : en tant que fonctionnaire, le professionnel voit sa carrière et sa rémunération limitées par les conditions de l'entité fédérée. Dans cette réflexion, la journée de travail et le profil des plans de carrière sont mis en évidence.

Mots-clés: Fédéralisme. Valorisation de l'enseignement. Plans de carrière.