

## **SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA EN BRASIL**

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

### **Resumen:**

Este artículo examina la configuración actual del derecho a la educación básica en Brasil y sus desplazamientos históricos. Presenta la situación vigente como un derecho jurídicamente protegido, así como su exigibilidad por los ciudadanos ante el poder Judicial, dado su valor indispensable para la ciudadanía. Nuestra Constitución define al Estado como el sujeto del *deber* de esta prestación social, en relación con el objeto que es el *derecho* a la educación. El Estado debe extender universalmente la escuela para todos y atender al conjunto de los ciudadanos, con el fin de hacer cumplir los objetivos de la democracia. Esta protección cuenta con una financiación inscrita en la Constitución en un país federativo. Pero no siempre la realidad ha correspondido a los avances obtenidos en los textos del ordenamiento jurídico; la deuda con la población escolarizable aún es grande frente al desafío de la calidad.

### **Abstract:**

This article examines the current configuration of the right to elementary education in Brazil and its historical changes. The situation in effect is described as a legally protected right that citizens can demand through the court system because of the indispensable nature of education. Our constitution defines the state as the subject of duty of this social benefit, in relation to the object, which is the right to education. The state must make school universal for all and serve citizens in their totality, in order to meet the objectives of democracy. The financing for such protection is stipulated in the constitution of a federative nation. But reality has not always corresponded to the progress made in legal texts; the nation's debt to the school-age population is still sizable in comparison with the challenge of quality.

**Palabras clave:** derecho a la educación, ciudadanía, educación y Estado, educación pública, legislación, Brasil.

**Keywords:** right to education, citizens, education and the state, public education, legislation, Brazil.

---

Carlos Roberto Jamil Cury es profesor-investigador del Instituto de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais. Av. Dom José Gaspar, 500 - Coração Eucarístico - Belo Horizonte - MG - CEP 30535-901 - Brasil. CE: crjcury.bh@terra.com.br

### Sobre el derecho a la educación básica

La Constitución de la República de Brasil de 1988 inicia el capítulo correspondiente con un artículo en el que se afirma que el objetivo de la educación es el *pleno desarrollo de la persona* y, para alcanzarlo, ésta es definida como un *derecho del ciudadano y un deber del Estado*. Y ese *desarrollo de la persona* no podría realizarse *plenamente* sin el apoyo de varios requisitos, entre ellos la gratuidad, obligatoriedad y financiación educativas, así como la valoración de los docentes; estos elementos ayudan a la realización de los objetivos de la institución escolar: el desarrollo efectivo de la capacidad cognitiva, marca característica del hombre, y la incorporación de los valores ligados con la ciudadanía y los derechos humanos.

No es sin motivo que la educación, en el artículo 6° de nuestra Constitución, aparece como el primero de los derechos sociales, siendo también derecho político y civil. Es tan importante que en la Carta Magna se presenta como un derecho jurídicamente protegido.

De ahí se desprende que el foco principal de la educación básica es el alumno-ciudadano. Así lo indican las Directrices y Bases de la Educación Nacional, ley número 9.394/96, en su artículo 22: “La educación básica tiene por objetivo desarrollar al alumno asegurándole una formación común indispensable para el ejercicio de la ciudadanía, y proporcionarle medios para progresar en su trabajo y en sus estudios posteriores”.<sup>1</sup> Ahí es fundamental la escuela, y sólo ella, porque tiene alumnos, de lo cual se desprende la existencia necesaria del profesor como otro mediador del proceso de constitución de conocimientos y valores.

Es en torno del derecho a la educación –reconocido por todos los países– que se produjo el nacimiento y la constitución de la escuela pública, la cual surgió bajo el supuesto de garantía de este derecho como valor indispensable para la constitución de la ciudadanía. Y es de ese derecho, componente de la ciudadanía y de los derechos humanos, que advino el deber del Estado de propiciar las condiciones para que, por el ejercicio mediador del magisterio, se cumpla con el deber de constituir conocimientos y valores. Se trata del momento histórico de la afirmación del sujeto moderno, traducido, por ejemplo, por los ideales libertarios de la Revolución Francesa. En ellos se rompe con la idea de una reserva de la educación solamente para algunos privilegiados y se le institucionaliza como un derecho para todos desde la infancia. El acceso al conocimiento y a la conciencia de valores son móviles

para que deje de existir el súbdito y, en su lugar, se erija el ciudadano, libre e igual ante los otros.

La modernidad trajo consigo la aparición de una sociedad letrada y consciente. El dominio de las letras se convirtió en fundamental para leer y firmar documentos pero, además, para leer el mundo circundante. Sin el dominio de esos instrumentos y de los valores, el sujeto corre el riesgo de retornar al sometimiento de la ignorancia y la tiranía. Para que eso no ocurra, la escuela pública común debe universalizarse para todos, hombres y mujeres. La instrucción elimina el obstáculo de la ignorancia, permite el gozo de las libertades, la toma de consciencia de sí y del otro en vista de una inserción en el mundo del trabajo y en las prerrogativas de la ciudadanía.

Pero el derecho a la educación está unido intrínsecamente a la función pública del Estado. Sólo éste puede extender universalmente la escuela y así atender al conjunto de los ciudadanos con imparcialidad, a fin de cumplir los grandes objetivos de la democracia y de la justicia. De ahí sus obligaciones en cuanto a la oferta cualificada, a la financiación y a la calificación de ese derecho. Sólo el Estado puede propiciar las condiciones igualando nuevas oportunidades para todos los grupos sociales, incluyendo a los segmentos pertenecientes a las clases populares.

Entonces, el disfrute de un *derecho (jus)* que pertenece a un sujeto, titular de él, se rige por el principio del *jus et obligatio sunt correlata*. De ahí se desprende que a todo derecho le corresponde un *deber (obligatio)* de la parte de los otros o, en otros términos, la satisfacción de tal derecho depende en la existencia de un sujeto activo y de su obligación de cumplimiento. Nuestra Constitución define al Estado como el sujeto del *deber* de esta prestación social, en relación con el objeto que es el *derecho* a la educación.

Hoy, prácticamente, no hay país que no garantice, en sus textos legales, el derecho de acceso, permanencia y éxito de sus ciudadanos a la educación escolar básica. Y las formas de protección de ese derecho son variables en cada nación, dado que la mayor parte de ellas asumió compromisos en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas en torno de declaraciones, tratados y convenciones de carácter internacional. Tal es el caso del artículo XXVI de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1948; del mismo asunto se ocupa la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en el Campo de la Enseñanza, de 1960, y el artículo 13

del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Más recientemente tenemos el documento de Jomtien, de 1990, *Educación para Todos*, cuyos compromisos fueron revisados en Dacar en 2000 y se refieren a los países más poblados del mundo. Se trata de una iniciativa global como forma de cooperación multilateral.

Pero asumir tales declaraciones es más que una proclamación solemne; es divulgar a los que no saben u olvidaron que somos portadores de un importante derecho. Declarar y asegurar, bajo ese enfoque, resultan en una necesaria obligación de quien lo ha asumido, así como en el indispensable reconocimiento de responsabilidades de quien tiene tal derecho, en especial cuando no es respetado.

### **Educación y Derecho en Brasil: apuntes históricos**

Si tomamos la acepción de la *educación* o su sentido determinado de *educación escolar*, podemos afirmar que su *oferta institucional, organizada y sistemática* en Brasil fue *tardía*; es decir que algo floreció *después* de un tiempo considerado como apropiado para ello y se movió más lentamente de lo que debía. En ese sentido, se supone que en algún lugar ocurrió de modo tempestivo y dentro de un ritmo adecuado.

Brasil tuvo una trayectoria peculiar en lo que se refiere a la relación de la educación y del derecho a ella. No siempre la realidad correspondió con los avances obtenidos en los textos del ordenamiento jurídico. La deuda con la población escolarizable fue mucho mayor. La realidad de nuestra ciudadanía educacional estuvo muy distante de lo que se podría esperar de un país que se quería civilizado. Y todavía hoy, a pesar de los numerosos avances obtenidos especialmente en cuanto al acceso a la escuela, queda mucho por hacer ante el desafío de la calidad. Muchos de los actuales desafíos tienen detrás de sí un pasado de omisión, negligencias y abandono.

Brasil fue colonizado por una potencia ibérica, Portugal, cuyo contexto de metrópoli, articulado a un catolicismo contra-reformista, determinó un modo autoritario de relacionarse con las poblaciones nativas y con otras que llegaron aquí. Así, los indios eran considerados “bárbaros” y los africanos, traídos a la fuerza, se convirtieron en esclavos, en “propiedad del otro”. Para esos contingentes humanos, la educación escolar no fue objeto de cavilación especial. Para ellos, según esa concepción, bastaba la doctrina o la catequesis. De ese modo, leer y escribir eran considerados dispensables para quien no era visto como persona sino como fuerza-de-trabajo. Esas

poblaciones deberían solamente ser oyentes, escuchando dócilmente la palabra de los otros.

Esta situación fue muy diferente a la de los países donde la Reforma fue objeto de luchas, donde leer y escribir fue indispensable para conocer las Escrituras, lo que resultó en la apertura de escuelas. Aquí, en cambio, el elemento fuerte fue la oralidad.

La Independencia de Brasil, en 1822, trajo la expectativa de cambios. De hecho, la Constitución de 1824 incluyó la *instrucción primaria, gratuita para todos los ciudadanos* (artículo 179, XXXII) en el título de las “Disposiciones generales y garantías de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos brasileños”. Por tanto, la instrucción primaria fue considerada un derecho civil y político de la nueva nación. Sin embargo, la ciudadanía incluía apenas a los nacidos libres, los naturalizados y los libertos. Con ello, el acceso a la educación primaria pública estaba prohibido para los esclavos e indios.

En la época de la Independencia, por exclusión socio-étnica, 40% de los habitantes no tenían acceso a la educación ni eran considerados ciudadanos. Si a eso añadimos a las mujeres, a quienes la concepción organicista de entonces limitaba a una ciudadanía pasiva, el universo de los no-ciudadanos o ciudadanos imperfectos crece considerablemente. Es importante señalar que, en la época, el derecho de voto era privativo del sexo masculino y se regía por el sufragio censitario.

Incluso en nuestra primera ley general de la educación –del 15 de octubre de 1827, firmada por el emperador Pedro I– la instrucción primaria concernía apenas a las villas y lugares más poblados. Para las élites, el carácter limitado de la educación se justificaba también por el hecho de que el país era de enormes dimensiones, casi despoblado y con distancias enormes.

En 1834, el Brasil imperial conocería un cambio altamente significativo. El Acto Adicional (ley número 16, del 12 de agosto de 1834) reconoce cierta autonomía de las provincias y dispone una división de recursos fiscales. Conforme a su párrafo segundo del artículo 10, se produjo la adopción de una descentralización de la enseñanza primaria al atribuir a las provincias la competencia legislativa *sobre la instrucción pública y establecimientos propios a promoverla...* Se iniciaba así, en nuestro país –todavía imperial y centralizado– un federalismo educacional y, con él, una duplicidad de las redes de enseñanza. El nivel superior, centrado en las élites, continuaba siendo competencia de los poderes centrales dotados de impuestos robustos.

Ya la instrucción primaria fue confiada a las provincias con impuestos de menor valor, resultando en una oferta dispersa y muy poco global.

El contexto de nuestro sistema de educación escolar lo hacía subordinado de un sistema socio-político oligárquico y elitista, que los grupos dominantes utilizaban para tener la facultad de dar instrucción y educación para sus hijos en internados o en el ámbito doméstico.

La República, proclamada en 1889, fue de nuevo un tiempo de prometedoras expectativas. Adoptando un régimen descentralizado, tendría como forma el régimen federativo, donde quedó establecida la dualidad Unión/estados. Convertidos en miembros federativos, los estados podrían ejercer su autonomía legislativa dentro de una siempre señalada asimetría de condiciones económicas, militares y políticas.

La Constitución de 1891 mantuvo un federalismo educacional casi en los mismos términos del Acto Adicional y, además, dejó a cargo de la autonomía de los estados declarar o no la gratuidad (que no aparece en la Constitución Federal de 1891) y la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Los estados tendrían autonomía para financiar con recursos propios esa etapa de la educación escolar; legalmente, podían crear instituciones de enseñanza secundaria y superior dentro de sus espacios territoriales.

El único punto en el que la Unión intervino fue en la cuestión de la laicidad de la enseñanza. La Constitución de 1891 determina claramente, en el párrafo sexto del artículo 72, que “será laica la enseñanza administrada en los establecimientos públicos”. Y la retirada de la enseñanza religiosa de los programas de las escuelas públicas fue uno de los principales conflictos que concernieron la relación iglesia católica y Estado.

Entre 1925 y 1926 hubo una revisión constitucional, donde se otorgaron mayores poderes a la Unión a la vista de los movimientos sociales y de las relaciones de trabajo. En el campo de la educación hubo propuestas en el sentido del restablecimiento de la gratuidad y la obligatoriedad del nivel primario en todo el país. En la misma ocasión, la bancada católica buscó restablecer la enseñanza religiosa (facultativa) en los establecimientos oficiales de instrucción primaria, como regla nacional. Ninguno de esos proyectos fue aprobado.

En 1930 se produjo una revolución post fin al régimen de 1891. La Unión concentró más poderes, dando inicio a un federalismo centrípeto e interventor. Y después de una breve revolución civil, el gobierno provisional se encaminó hacia una propuesta de una Asamblea Constituyente. Fue en

ese momento cuando hubo una enorme presión en el sentido de dotar al país de reglas nacionales para la educación, que quedarían plasmadas en la Carta Magna de 1934.

Así, la Constitución de 1934, que tuvo una gran inspiración en la de México de 1917 y de Alemania (Weimar) de 1919, trajo grandes avances en los derechos sociales. En la educación tuvo progresos como la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria, el plan nacional y la institucionalización de los consejos de educación. Para que esas medidas se volvieran efectivas, se adoptó la obligatoriedad constitucional de destinar un porcentaje de los impuestos para la educación, aunque en proporciones diferentes para la Unión, los estados y municipios. Tal determinación permaneció cuando el país disfrutó de regímenes democráticos y desapareció bajo los autoritarios.

De ese modo, con el golpe de Estado de 1937 y su Constitución, el Estado pasó oficialmente a tener un papel subsidiario en relación con la educación y el papel prominente concerniría a la familia y a la enseñanza privada, declarándose la instrucción primaria gratuita y obligatoria. Cabe citar dos artículos de esa Constitución:

Art. 125.- La educación integral del niño es el primer deber y derecho natural de los padres. El Estado no será ajeno a ese deber, colaborando, de manera principal o subsidiaria, en facilitar su ejecución o suplir las deficiencias y lagunas de la educación particular [...]

Art. 129.- La infancia y la juventud, a la que faltasen los recursos necesarios a la educación en instituciones particulares, es deber de la Nación, de los Estados y de los Municipios asegurar por medio de fundación de instituciones públicas de enseñanza en todos los grados, la posibilidad de recibir una educación adecuada a sus facultades, aptitudes y tendencias vocacionales.

En ese periodo fueron proclamadas varias leyes orgánicas referentes a las enseñanzas secundaria, normal (formación de maestros para la enseñanza primaria) y profesional. La correspondiente a la instrucción primaria sólo vio la luz entre la transición entre un régimen y otro.

Con la caída de la dictadura del Estado Nuevo, en 1945, los principios de la educación incluidos en la Constitución de 1934 volvieron a la Carta Magna de 1946.

Entre 1946 y 1961 toda la atención fue a parar en la elaboración de las directrices y bases de la educación nacional en forma de ley. En el inicio de los debates el foco del problema era la centralización contra la descentralización (o sea el régimen federativo). Sin embargo, entre 1959 y 1961 la discusión fue más acalorada ya que el meollo del problema fue la enseñanza pública contra la privada. Finalmente, ya bajo el régimen parlamentarista, vio la luz la ley número 4.024/61, que confirmó la gratuidad, la obligatoriedad, la vinculación presupuestaria y el plan nacional de educación. También se consideraron varias demandas de la enseñanza privada –como la posibilidad de obtener recursos públicos– y de la religiosa en las escuelas oficiales. De esa manera, la organización de la educación nacional tendía a decantarse por un federalismo bastante dependiente de los sectores ligados a la economía y la división de los impuestos.

En aquel entonces, pocos años después, sobrevino el golpe de 1964 y la instauración del régimen militar con el cerco a la democracia.

La Constitución de 1967 amplió la educación obligatoria ocho años más, al mismo tiempo que retiró la vinculación forzosa del porcentaje de los impuestos para la educación, misma que existió sólo en 1969 y únicamente para los municipios. Eso provocó una notable caída de los recursos para la educación, un agravio en los salarios de los profesores, una censura en los programas educacionales y el índice de abandono y fracaso escolar subió, alcanzando especialmente a las poblaciones de las periferias urbanas. Y la ley que establecía un régimen de enseñanza secundaria (ahora denominada enseñanza de segundo grado) profesional, obligatoria y universal para el segmento poblacional de 15 a 17 años, fue un fracaso. En verdad, la ley visaba una formación técnica para el mercado de trabajo abandonando la idea de que esos jóvenes se imbuyesen de una conciencia crítica.

La lucha por la redemocratización del país encontró en el cuerpo docente un actor vigoroso que se unió con muchos otros sujetos colectivos, como los movimientos sociales. Esa lucha desembocó en la Constituyente de 1987-1988, que contó con una inédita participación de la sociedad civil. En el fondo, además de la garantía de los derechos civiles y políticos, el gran deseo anhelado eran los derechos sociales.

Sin embargo, ese avance fue así porque quienes lucharon por ese deseo se vieron frente a una dramática situación fáctica, indicadora de las estructuras y realidades inaceptables denunciadas por consistentes trabajos que confirmaron las frías y cortantes cifras de las estadísticas de los insti-

tutos Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) y de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), así como de las secretarías de Educación, de órganos internacionales y de algunas organizaciones de la sociedad civil.

La Constitución de la República de 1988 reconoció el derecho a la educación como el primero de los derechos sociales (artículo 6º), así como un derecho del ciudadano y deber del Estado (artículo 205). Por esa razón, estableció principios, directrices, reglas, recursos vinculados y planos a fin garantizarlo. Al explicitar ese derecho hizo una lista para especificar las maneras de realizarlo, como la gratuidad y la obligatoriedad de calidad, con protección legal ampliada y con instrumentos jurídicos puestos a disposición de los ciudadanos, creando prerrogativas propias para las personas en virtud de las cuales pasaran a disfrutar o exigir algo que les pertenecía como tal.

En ese momento de ruptura con esas estructuras arcaicas, la Constitución impuso nuevos contornos organizacionales, con miras a una educación democrática propia de la ciudadanía.

### **La educación básica: concepto**

Para hacer la educación un derecho de todos era imprescindible que hubiese algo de *común* o universal como expresión de la educación *básica*. El *status quo* de la escuela existente hasta entonces no atendía a la exigencia de elevación cuantitativa y cualitativa de los nuevos estándares de una instrucción escolar en la que se cooperara, de modo organizado y sistemático, en la creación de una “voluntad general democrática” hasta entonces inexistente en el país.

Ese espíritu fue traducido por el *concepto* de **educación básica**, *concepto nuevo* expresado en una declaración del *derecho* de todos y que se plasmaría en una educación escolar que contuviese elementos *comunes*. Por un lado, el combate a la desigualdad, la discriminación y la intolerancia; por el otro, la notación de las finalidades mayores de la educación escolar inclusive por el principio de la *gestión democrática*.

La noción de *común* asociada con la *educación básica* es un derecho y proporciona el aprendizaje de saberes válidos para toda y cualquier persona, y responde a las necesidades educativas del desarrollo humano como un patrimonio cultural. El *común*, va más allá de uno *para todos*, remitiendo a conocimientos científicos válidos, a la igualdad, a la democracia, a la ciudadanía y a los derechos humanos.

Pero el concepto de educación básica también incorporó para sí, en la legislación, la distinción en cuanto a derecho. El reconocimiento de la diferencia en la escolaridad lo supone y, además, es factible con la igualdad. Esta última se cruza con la equidad, toma en sí la formalización legal de la apertura y de la consideración de determinados grupos sociales como las personas deficientes, los jóvenes y adultos que no tuvieron oportunidad de escolarizarse a una edad correcta, los descendientes de los esclavos y los pueblos indígenas. Muchas veces, víctimas de estereotipos, prejuicios y discriminaciones, cabe a la institución escolar deconstruirlos por su papel tanto socializador como de transmisión de conocimientos científicos, veraces y significativos para todos.

La ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional se refiere a las modalidades de la educación, mismas que son constituyentes del derecho. Es el caso de las personas discapacitadas que deben estar en las clases comunes de las escuelas comunes, aunque deban recibir tratamiento especial; también es el de los jóvenes y adultos y de las poblaciones indígenas, cuya educación tiene un modelo pedagógico propio. Todas las modalidades cuentan con directrices curriculares nacionales.

Brasil, por ejemplo, reconoce la enseñanza fundamental como un derecho jurídicamente protegido desde 1934, y como derecho público subjetivo, a partir de 1988.

La Constitución federal inicialmente sólo reconoció la enseñanza fundamental como derecho público subjetivo. A partir de 2009, exceptuando la guardería (primera etapa de la educación infantil), todas las otras etapas de la educación básica se convirtieron en derecho público subjetivo.

[...] cuando nacen los llamados derechos públicos subjetivos, que caracterizan el Estado de Derecho. Es con el nacimiento del Estado de Derecho que ocurre el pasaje final del punto de vista del príncipe para el punto de vista de los ciudadanos. En el Estado despótico, los individuos singulares sólo tienen deberes y no derechos. En el Estado absoluto, los individuos poseen, en relación al soberano, derechos privados. En el Estado de Derecho, el individuo tiene, de cara al Estado, no sólo derechos privados, sino también derechos públicos. El Estado de Derecho es el Estado de los ciudadanos (Bobbio, 1992:61).

De tal modo, esas etapas de la educación básica se vuelven obligatorias para las personas de 7 a 14 años, gratuitas para todos, y quien no hubiera

tenido acceso a esos niveles de la escolaridad por la inexistencia de plaza disponible, puede recurrir a la justicia y exigirla. Se trata de un derecho subjetivo público (que tiene todo individuo por el hecho de serlo), amparado tanto por su principio de base (la enseñanza fundamental es una etapa de la educación básica) y su orientación final (artículo 205 de la Constitución Federal) como por una sanción explícita para los responsables (gobernantes o padres) en caso de negación u omisión para el individuo-ciudadano. Para los años obligatorios no habrá discriminación de edad: cualquier joven, adulto o persona mayor tiene ese derecho y puede exigirlo en cualquier momento a las autoridades competentes.

El derecho subjetivo público explicita claramente la vinculación sustantiva y jurídica entre su titular y el sujeto del deber. En la práctica, esto significa que el primero tiene aseguradas la defensa, la protección y el cumplimiento inmediato del propio derecho cuando fuera negado. Cualquier niño o adulto que no haya ingresado en la educación básica puede exigirlo y el juez debe concederle inmediatamente ese derecho, obligando a las autoridades constituidas a cumplirlo sin más demora. El incumplimiento por parte de las autoridades implica la *responsabilidad de la autoridad competente* (artículo 208, párrafo 2° de la Constitución).

He aquí por qué al lado y consecuente con la exigibilidad, especialmente cuando es omisión del Ejecutivo, el poder Judicial pasó a tener un importante papel en el cumplimiento de ese derecho. El Estatuto del Niño y del Adolescente, ley número 8.069, es otro apoyo para tal exigibilidad. Como dice Ferreira (2010):

Se inauguró en el Poder Judicial una nueva relación con la educación, que se materializó a través de acciones judiciales visando a su garantía y efectividad. Se puede designar este fenómeno como una JUDICIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN, que significa la intervención del Poder Judicial en las cuestiones educacionales en vista de la protección de ese derecho incluso hasta para cumplir las funciones constitucionales del Ministerio Público y otras instituciones legitimadas (Ferreira, 2010:55).

Pero un cuadro de la educación brasileña no quedaría completo sin apuntar dos importantes y significativos factores: el sistema federativo del país y el régimen de fondos para su financiación.

### **Brasil: educación y república federativa**

La Constitución Federal de 1988 reconoce a Brasil como una república federativa formada por la *Unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal...* (art. 1º de la Constitución). Y al estructurarse así lo hace bajo el principio de la cooperación recíproca.

Un país federativo supone una distribución del poder y la autonomía relativa de las circunscripciones federadas en competencias propias de sus iniciativas. Supone también la necesidad de un cierto grado de unidad central, sin amordazar la diversidad regional y/o local. Y, en la forma federativa adoptada por la Constitución Federal de 1988, con 27 estados y más de cinco mil 500 municipios, sólo la realización del **sistema federativo por cooperación recíproca**, constitucionalmente previsto, podrá encontrar los caminos para superar las barreras y los problemas que alcanzan a la educación escolar en nuestro país. Ese federalismo impone atribuciones diversas bajo la forma de competencias privativas, concurrentes y comunes entre los varios entes federativos, lo que lleva a la satisfacción del derecho a la educación a una realidad bastante compleja y de difícil gestión. Ocurre que el régimen de cooperación recíproca hasta hoy no fue reglamentado, a pesar de que en la Constitución consta la necesidad de establecerlo mediante una ley complementaria. Por otro lado, tal diversidad, dentro de un país continental, expresa una diferenciación entre varias regiones del país e incluso dentro de un Estado, en términos de la plenitud del derecho a la educación. Esa realidad le da a la gestión educacional un carácter muy complejo, debido al número de personas y organismos que pueden tomar decisiones dentro del campo. Y se complica aún más por la posición suplementaria de la Unión en varias materias de la educación escolar en el campo de la instrucción básica.

Pero como se trata de un derecho reconocido, es preciso que esté garantizado, y para esto la primera garantía es que se encuentre inscrito en el corazón de nuestras escuelas, rodeado de todas las condiciones indispensables. Una de ellas es la financiación. Actualmente, la Unión debe invertir 18% y los estados y municipios 25% de sus impuestos en educación. Sin embargo, para que ese recurso sea efectivamente aplicado y con la finalidad que le es propia, hay una subvinculación obligatoria para la educación básica. Se trata de un fondo contable que reúne recursos de la Unión, estados y municipios y del cual 60% debe ser dedicado para

pagar el salario de los docentes. Y para acompañar el destino de esos recursos se constituye obligatoriamente un Consejo de control de supervisión operativa.

El derecho a la educación básica implica más que una política pasiva de gratuidad y de obligatoriedad; considera los dispositivos de la gratuidad activa hechos directamente por la Unión como la distribución de comidas, libros texto –incluidos los elaborados en formato Braille–, equipamientos de informática y transporte de alumnos para las escuelas públicas. Además, el Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) tiene más de veinte programas de apoyo, ya sea para los alumnos o para los establecimientos. Éstos pueden ser solicitados por los centros escolares y por los sistemas de enseñanza por medio de contratos como suministro de lentes, dinero entregado a la escuela o formación continua para maestros.

Estos apoyos se complementan con la provisión de un aporte económico para familias de bajos ingresos. Se trata del programa de transferencia directa de renta, más conocido como Bolsa-Familia, que busca promover el alivio inmediato de la pobreza. Para acceder al programa, el niño debe estar matriculado en la enseñanza fundamental, ser un alumno asiduo y contar con las vacunas al día. Tales requisitos refuerzan el acceso a los derechos sociales básicos en las áreas de educación, salud y asistencia social. La gestión de la Bolsa-Familia está descentralizada y es compartida por la Unión, estados, Distrito Federal y municipios. Hoy son más de 12 millones de familias atendidas por este programa y es la madre de los niños quien recibe la tarjeta de crédito.

### **Conclusiones**

La educación escolar se erige como bien público, como servicio público, cuando es brindada por los poderes públicos. Tiene carácter propio por ser ella, en sí misma *ciudadana*, implicando a la ciudadanía en su ejercicio consciente y cualificándola para el mundo del trabajo; siendo gratuita y obligatoria la educación infantil/preescolar, así como gratuita y progresivamente obligatoria la enseñanza fundamental (ésta se volverá ineludible a partir de 2016). La educación básica es un deber del Estado. Estamos, pues, en presencia de un derecho jurídicamente protegido, en especial como derecho público subjetivo en el ámbito de la educación infantil/preescolar, de la enseñanza fundamental y de la enseñanza media.

La educación, bien público, es un servicio público cuando es ofrecido por los poderes públicos, abierto –bajo ciertas condiciones– a la iniciativa privada está, en el ámbito público, rodeada de normas de protección como la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, el Plan Nacional de Educación y los dictámenes y resoluciones de los consejos de Educación.

El derrotero histórico del derecho a la educación en Brasil y sus avances, ahora conoce su conexión con una gestión que sea efectiva. Las precarias condiciones de existencia social, los prejuicios, la discriminación racial, la opción por otras prioridades y las dificultades para gestionar un país continental y federativo, hacen que tengamos una pesada herencia de siglos para ser superada. La declaración del derecho a la educación ha sido imprescindible para esa inscripción en nuestras leyes. Es la hora del cumplimiento y de la superación en la práctica. Y eso se vuelve más significativo en países como Brasil, cuya fuerte tradición elitista reservó solamente para los estratos privilegiados el acceso a este bien social.

Eso convierte la calidad de la enseñanza básica en el mayor desafío de la educación brasileña. En este sentido, el concepto de sistema nacional de la educación –nuevo en nuestra legislación– y el proyecto del Plan Nacional de Educación –con sus metas y estrategias, elaborado con amplia participación de los docentes–, así como los siguientes proyectos de planes estatales y de las municipalidades, representan una perspectiva de hacer del derecho a una educación básica, universal y de calidad una auténtica realidad.

### Nota

<sup>1</sup> En Brasil, la organización de la educación tiene dos niveles: básico y superior. Este artículo se centra en el primero. La educación básica es un derecho; la superior sólo es para aquellos que trascienden el proceso de selección de una institución de enseñanza superior oficialmente reconocida.

### Bibliografía citada

Bobbio, Norberto (1993). *A Era dos Direitos*, Río de Janeiro: Campus.  
Ferreira, Luiz Antonio Miguel (2010). *Temas de direito à Educação*, San Pablo, Brasil: Imprensa Oficial.

### Bibliografía de referencia

Arnansen, Erik Saddi (2009). “Direito à educação na perspectiva neoconstitucionista”, en Ranieri, Nina Beatriz Stoco (coord.) *Direito à educação: aspectos constitucionais*, San Pablo, Brasil: Edusp.

- Cabral, Karina Melissa (2008). *A justiciabilidade do direito à qualidade do ensino fundamental no Brasil*, tesis de maestría en Educación, Faculdade de Educação da Universidade Estadual de São Paulo.
- Caggiano, Monica Herman S. (2009). "A educação: direito fundamental", Ranieri, Nina Beatriz Stoco (coord.) *Direito à educação: aspectos constitucionais*, San Pablo, Brasil: Edusp.
- Campos, Juliana Cristine Diniz A. (2009). "Convenção contra a discriminação no Ensino e a orden constitucional brasileira", en Ranieri, Nina Beatriz Stoco (coord.) *Direito à educação: aspectos constitucionais*, San Pablo, Brasil: Edusp.
- Comparato, Fábio Konder (2003). "A afirmação histórica dos direitos humanos", San Pablo, Brasil: Saraiva.
- Côrtes, Lara Barbosa Quadros (2010). "Os portadores de necessidades especiais e o direito à não-discriminação na educação", en Ranieri, Nina Beatriz Stoco (coord.) *Direito à educação: igualdade e discriminação no ensino*, San Pablo, Brasil: Edusp.
- Cury, Carlos Roberto Jamil (1984). *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais*, 2ª ed., San Pablo, Brasil: Cortez.
- Cury, Carlos Roberto Jamil (2001a). "L'éducation nationale au Brésil: la nouvelle loi de directives et de bases", *Autrepart - Cahiers des Sciences Humaines ORSTOM*, (Francia), núm. 17, pp. 155-166.
- Cury, Carlos Roberto Jamil (2001b). "Au Brésil, la loi reconnaît le droit à la différence", en Wieviorka, Michel y Ohana, Jocelyne (orgs.) *La différence culturelle: une reformulation des débats*, París: Balland, pp. 440-447.
- Cury, Carlos Roberto Jamil (2002). "Direito à Educação: direito à igualdade, direito à diferença", *Cadernos de Pesquisa* (Brasil: Fundação Carlos Chagas), núm. 116, pp. 245-262.
- Cury, Carlos Roberto Jamil (2007). "Cidadania e direitos humanos", en Cury, Carlos Roberto Jamil y Tosta, Sandra de Fátima Pereira (orgs.), *Educação, cidade e cidadania: leituras de experiências socioeducativas*, Belo Horizonte: Autêntica, pp. 37-44.
- Cury, Carlos Roberto Jamil (2008a). "Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa", *Educação e Sociedade* (Brasil), vol. 29, núm. 105, pp. 1187-1210.
- Cury, Carlos Roberto Jamil (2008b). "A educação básica como direito", *Cadernos de Pesquisa* (Brasil: Fundação Carlos Chagas), vol. 38, núm. 134, pp. 293-303.
- Duarte, Clarice Seixas (2006). "Reflexões sobre a justiciabilidade do direito à educação no Brasil", en Haddad, Sergio y Graciano, Mariângela (orgs.) *A educação entre os direitos humanos*, Campinas: Autores Associados/Ação Educativa.
- Hansen, João Adolfo (2000). "A civilização pela palavra", en Lopes, Eliane Marta Teixeira; Faria Filho, Luciano Mendes y Veiga, Cynthia Greive (orgs.), *500 Anos de educação do Brasil*, Belo Horizonte: Autêntica.
- Horta, José Silvério Baia (1998). "Direito à educação e obrigatoriedade escolar", *Cadernos de Pesquisa*, núm. 104, julio, pp. 5-34. 1998
- Oliveira, Romualdo Portela de y Santana, Wagner (2010). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, Brasília: UNESCO.

- Righetti, Sabine (2009). "A educação Indígena e o papel do Estado", en Ranieri, Nina Beatriz Stoco (coord.), *Direito à educação: aspectos constitucionais*, San Pablo, Brasil: Edusp.
- Romanelli, Otaíza de Oliveira (1986). *História da educação no Brasil: 1930-1970*, Petrópolis: Vozes.
- Sifuentes, Mônica (2009). *Direito fundamental à educação: a aplicabilidade dos dispositivos constitucionais*, Porto Alegre: Nuria Fabris.

**Artículo recibido:** 27 de octubre de 2011  
**Dictaminado:** 28 de noviembre de 2011  
**Segunda versión:** 13 de enero de 2012  
**Aceptado:** 13 de enero de 2012