El nuevo Fundeb y la garantía del derecho a la educación en Brasil[1]

Catherine De Almeida Santos
Dr. en Educación de la USP, profa. de la Universidad de Brasilia y Líder de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación

Andresa Pellanda
Estudiante de Maestría en Ciencias de la USP y Coordinador General de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación

Daniel T. Cara
Dr. en Educación por y profesor de la USP, Líder nacional por el derecho a la educación.

Traducción del portugués de Juan José Varela

La Constitución brasileña de 1988 define que Brasil es una República Federativa, formada por la Unión en sí de los diferentes estados, municipios y el Distrito Federal y constituye un Estado Democrático de Derecho, siendo la educación un derecho de todos y un deber por parte del Estado y de la familia, con el claro objetivo del pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía responsable y su apta cualificación para el trabajo. El país tiene dos niveles de educación: educación básica (Educación Infantil, Primaria y Secundaria) y educación superior, siendo la primera de oferta obligatoria para todas las personas de entre 4 y 17 años.

Con el fin de que se aplique el derecho a la educación básica, además de vincular la Constitución que el estado provea los recursos precisos, la Constitución define que los 26 estados y los 5.570 municipios y el Distrito Federal son responsables de ofrecer una educación de calidad, y depende de la Unión coordinar la política educativa nacional y ejercer la función redistributiva y proveedora de fondos, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades educativas y el nivel mínimo de calidad de la educación a través de la asistencia técnica y financiera a otras entidades.

Las entidades federadas gozan de autonomía y cada una puede tener su propio sistema educativo, pero deben, según la Constitución, organizadas bajo un régimen colaborativo. En la división de competencias para ofrecer una educación de calidad; la educación básica corresponde a los municipios que deben actuar principalmente en educación infantil (de 0 a 5 años) y en educación primaria (de 6 a 14 años); por su parte los estados tienen competencias en secundaria (de 15 a 17 años) y el Distrito Federal asume las funciones de los estados y municipios.

1 Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de los Profesionales de la Educación.

Aunque las diferentes entidades federadas tienen y comparten responsabilidades similares, las posibilidades políticas y económicas son extremadamente desiguales. Estas, relacionadas con la ineficaz gestión del régimen de colaboración y la no priorización de la educación por parte del Estado brasileño, siempre han causado una insuficiente oferta educativa en el país, negando así el derecho a la educación a millones de brasileños y brasileñas, así como a otros sujetos de derecho que residen en el país.

La creación de fondos (Fundef y posteriormente Fundeb) fue de una importancia fundamental para la promoción de una mayor equidad, ya que distribuyó los recursos para que los Estados ayudasen en el desarrollo de los municipios que tuviesen menor capacidad de recaudación. El Fundeb, ahora con carácter permanente, con la aprobación de la Enmienda Constitucional 108/2020, constituye un fondo especial, de carácter contable y de ámbito estatal y de distrito al abarcar al Distrito Federal; un fondo formado por recursos procedentes de impuestos y transferencias de varias entidades, además de la complementariedad de recursos de la Unión Federativa, que se traduce exclusivamente en el mantenimiento y desarrollo de la educación, en especial, la educación básica. El Fundeb constituye la principal fuente de recursos para la educación básica, representando, para la mayoría de los municipios, más del 60% del presupuesto disponible para el sector.

El nuevo Fundeb ha avanzado en relación con lo que está en vigor y que expira el 31 de diciembre de 2019, ya que: 1) crea un sistema híbrido para distribuir los recursos complementarios de la Unión, haciendo que el sistema de distribución sea más justo, sin desestructurar las diferentes redes educativas; 2) constitucionaliza el mecanismo de Costo Estudiantil de Calidad (CAQ) y del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (Sinaeb), vinculando la calidad social a la financiación y presentando un sistema de monitoreo y evaluación de la educación básica, que también establece y orienta la financiación, contribuyendo a la gestión y al control de los recursos; 3) aumenta el porcentaje mínimo de participación sindical en la complementariedad del fondo, del 10% actual al 23%, aportando más responsabilidad a la Unión en la financiación de la educación básica; 4) permite el uso de hasta el 70% para el pago de los profesionales de la educación y prohíbe el pago de jubilados y pensionistas con cargo al mencionado fondo.

La complementación de la Unión, que va del 10 % actual hasta un mínimo del 23 %, que pasan a ser distribuidos de la siguiente manera: el 10 % se destina a estados que no alcanzan el valor anual por alumno (VAA), que se calcula en función del número de alumnos matriculados en cada etapa educativa; el 10,5% será distribuido entre las diversas redes educativas, independientemente del estado de origen, considerando, entre ellas, las redes de educación pública municipales, estatales o distritales que no alcancen el valor anual total por alumno (VAAT); y el 2,5% en función de la evolución de los indicadores de atención y mejora del aprendizaje, incidiendo en la reducción de las desigualdades.

La constitucionalización del (CAQ) es un hito fundamental, porque es un mecanismo que establece un parámetro claro con vistas a la mejora de la adecuada calidad de la educación, promoviendo el control social, la mejora de la gestión, la seguridad jurídica, propiciando el avance de la justicia federativa en Brasil. Además, las CE 108/2020 también incorporan el (Sinaeb), cuyo objetivo es garantizar la evaluación de la educación básica en todas las etapas y modalidades, teniendo en cuenta sus múltiples dimensiones. Ambos son mecanismos creados enteramente por la sociedad civil, bajo el liderazgo de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación, no teniendo la constitucionalización de tal iniciativa precedentes.

La asignación de al menos el 70% de los recursos del Fundeb para la financiación de todos los profesionales de la educación también es fundamental, dada la importancia de esos profesionales en la garantía del derecho a la educación. Además, según datos de la Confederación de Trabajadores de la Educación (CNTE), la remuneración media de todos los profesores brasileños en las escuelas primarias públicas estatales, equivale al 67,5% de la remuneración media de otras ocupaciones con requisitos de educación superior. El Objetivo 17 del Plan Nacional de Educación - PNE (2014-2024) prevé la equiparación de los ingresos de los profesionales docentes con los ingresos medios de otros profesionales con un nivel de educación equivalente, hasta el final del sexto año de validez de este PNE, es decir, 2020. Los datos de la OCDE muestran como la remuneración de los profesores brasileños es una de las peores del mundo.

El texto del Fundeb, aprobado en la Cámara de Representantes y en el Senado Federal, representa un paso decisivo hacia la financiación adecuada de la educación básica, pública, gratuita y de calidad en el país. La Campaña Nacional por el Derecho a la Educación formuló, una vez más, varios argumentos técnicos y políticos coherentes, coordinando todo ello con una movilización social amplia y decisiva, en una acción exitosa para la mejora del texto aprobado. Este paso fue posible tras intensos debates y una amplia lucha colectiva de aquellos y aquellas que defienden el derecho a la educación porque conocen y creen en las escuelas públicas.