

# El Coste alumno/calidad

## *Nuevo criterio de financiación*

JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE\*

**RESUMEN:** Al mostrar la historia de la financiación de la educación en el País, desde el Imperio hasta la República, el artículo defiende que el Coste Alumno/Calidad solo será viable si se seleccionan y valorizan los insumos y se implementa la educación a tiempo completo en las guarderías y en la enseñanza obligatoria.

*Palabras clave:* Coste Alumno/Calidad. Financiación de la educación básica. Historia de la financiación de la educación.

### Introducción

**E**l tema de la financiación de la educación no es nuevo en Brasil y en los países que después de la Revolución Francesa adoptaron la instrucción pública como un derecho del ciudadano y deber del Estado.

Aunque tenemos escuelas gratuitas desde 1550, debido a las fuentes financieras que aseguraron su expansión gradual, frutos del “diezmo” debido a la iglesia y de las ganancias de actividades agropecuarias de las haciendas de los educadores jesuitas, y de las discusiones sobre sus éxitos, desafíos y fracasos, las escuelas estaban restringidas a los empleados del Estado, entre ellos los propios jesuitas, presentes en la implantación de escuelas primarias, secundarias y superiores hasta 1759, cuando los expulsaron de Portugal y de las colonias. Hay que recordar que el Reino Lusitano era tutelado y tutelaba a la Iglesia Católica –lo que siguió ocurriendo en el Brasil Monárquico, incluso con la Constitución liberal de 1824.

---

\* Doctor en Educación. Profesor Jubilado de la Universidad Federal de Mato Grosso (UFMT). Director de la CNTE (1987/1991). Consultor legislativo del Senado Federal. Brasilia/DF – Brasil. *E-mail:* <monleivad@senado.gov.br>.

Entre 1772 y 1834, las escuelas primarias y secundarias recibieron financiación de las cámaras municipales, que disponían de un impuesto de poca monta y menor eficacia, llamado “subsidio literario”, adaptado al modo elitista de su oferta: de cada res abatida en las carnicerías y de cada destilación de aguardiente de caña, un “arretel” (460 g) y una “canada” (1,4 l), respectivamente, eran destinados al pago de profesores y otros gastos menores de la educación gratuita. Con ello, se formó un estándar: el sueldo de los profesores y la inauguración de nuevas escuelas eran funciones proporcionales a la recaudación de ese impuesto, esencialmente conservador. Si una Cámara Municipal dejara de cobrar el subsidio, sus poquísimos profesores no recibirían sus “honorarios” y la población no vería la inauguración de nuevas escuelas primarias o secundarias. Esa contención financiera o falta de disponibilidad de recursos era compatible con la estructura rural de la población y de la economía y en las ciudades provocaba el surgimiento de escuelas privadas de pago, como vemos en el Ateneu, de Raul Pompéia, y de una verdadera invasión de escuelas religiosas, católicas y protestantes, durante el siglo XIX.

Los pocos cursos superiores de la Corte, de Bahía, de Olinda y de São Paulo eran financiados por el Gobierno Central del Imperio por medio de recursos presupuestarios oriundos del impuesto sobre exportación, el sucesor del antiguo “quinto de la Corona”. Don Pedro I y Don Pedro II, frente a la escasez de recursos, se vieron obligados a negar la abertura de decenas de facultades gratuitas y terminaron el periodo del Imperio sin una universidad pública, lo que constituyó una vergüenza nacional. Sin embargo, no faltaban instituciones europeas para formar a los talentos de las elites de los cañaverales del Nordeste y de las plantaciones de café del Sudeste.

En 1834, se dio un salto cuantitativo en la financiación de la educación: con un Acto Adicional a la Constitución, las provincias, que ya tenían la responsabilidad de la oferta de la enseñanza primaria y secundaria, adquirieron un medio poderoso para hacerla efectiva: el cobro de un impuesto sobre el comercio interno, que cada día se hacía más intenso. Así nacieron miles de escuelas primarias y, en cada capital de provincia, un liceo secundario, donde poco a poco se instalaron cursos normales para la formación de profesores y profesoras. Los recursos aumentaron, pero el sistema de financiación continuó igual. Donde había más recaudación (Río de Janeiro, São Paulo y Minas Gerais), la provincia ofrecía mejores sueldos y la abertura de nuevas escuelas era más frecuente (ALMEIDA, 1989).

### **Primera crisis en el sistema de financiación**

La Proclamación de la República trajo algunas novedades políticas: la separación entre la iglesia y el Estado, de lo que resultó la enseñanza laica; y el intento de

centralización del proyecto de enseñanza pública, con el Ministerio de la Instrucción Pública y de los Correos, confiado a los positivistas, representados por el ministro Benjamim Constant.

No obstante, el sistema de financiación continuaba igual. Aunque se abandonara la forma elitista de la oferta educativa y se adoptara una política selectiva, con más oportunidades en las matrículas iniciales –incluso con la rápida expansión de la enseñanza primaria, forzada por la urbanización y por las reivindicaciones populares, reforzadas por los movimientos sociales de los inmigrantes del Sudeste y Sur–, el aumento del número de estudiantes acompañaba al de la recaudación de impuestos, siempre desigual. El ejemplo de São Paulo es elocuente: mientras los otros estados tenían tan solo un colegio secundario oficial, São Paulo en 1910 ya tenía cuatro (en la capital, Campinas, Tatuí y Ribeirão Preto), además de 20 monumentales escuelas normales en 1925, para formar a sus profesoras primarias. ¿Por qué? Por la pujanza de su economía que se industrializaba y favorecía la obtención de una envidiable recaudación de impuestos. Algunos estados, pese a tener recaudaciones más humildes, pudieron emprender la expansión de sus matrículas primarias, pero el precio fue brutal, redundando en la reducción de los sueldos de sus maestros y maestras.

En 1922 y en 1932, dos hechos ponen de manifiesto la crisis de ese sistema. En el primero, la Semana de Arte Moderno reúne a intelectuales que encienden la luz roja para el “retraso cultural” de Brasil y encienden la luz verde para una educación universal que “salvara” a Brasil. En el segundo, educadores e intelectuales famosos publican el *Manifiesto*, hoy conocido como *de los Pioneros de la Educación*. En ese documento, ellos denunciaban la falta de democracia y equidad, la necesidad de un sistema y planificación centralizados. En cuanto al tema de la financiación, reclamaban más recursos financieros, bien distribuidos y bien invertidos.

Desde 1822, año de la Independencia, hasta el comienzo de la década de 1930, la enseñanza pública se limitaba al curso primario y solo las clases alta y media (aproximadamente el 15% de la población en la época) tenían acceso a la enseñanza secundaria y superior, la primera concentrada en liceos públicos provinciales y expandida por instituciones privadas, y la última se caracterizaba por una oferta rara en cursos aislados: la primera universidad es de 1927.

Para superar la crisis estructural y alcanzar recursos suficientes para expandir y mejorar la calidad de la educación se optó por una salida considerada posible y avanzada en aquella coyuntura: la de asegurar, en la Constitución, recursos de impuestos vinculados al Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza (MDE). Así pensaban los educadores, intelectuales y políticos de la época que se daría prioridad presupuestaria a la educación y se superaría la práctica de destinar lo menos posible de recursos a las escuelas públicas.

En la Constitución de 1934, que supuestamente institucionalizaría los ideales revolucionarios de 1930 que, con Getúlio, había pasado la página de la República Coronelista Rural, así como las ideas del *Manifiesto de los Pioneros*, se estableció que la Unión destinaría al MDE el 10% de la recaudación de sus impuestos, los estados el 20% y los municipios el 10%. Hoy, después de 80 años, estos números parecen muy tímidos. Pero, en la época, no lo eran. Constituían, en el caso de los estados, el porcentaje de los que más invertían; y representaban un avance considerable en los ámbitos de la Unión y de los municipios. Tanto es así que, con el Estado Nuevo impuesto por la dictadura de Vargas, sufrieron una reducción. De cualquier manera, eran el anuncio de una nueva fórmula de resolver el desafío de la educación pública gratuita.

Los cambios más profundos solo se harían efectivos como resultado de movimientos sociales de mayor envergadura, que ocurrirían con dos cambios: el primero, demográfico, de la urbanización acelerada; el segundo, de la ampliación de la escolaridad obligatoria, reclamada por la secundarización y tercerización de la economía.

## **La segunda crisis de la financiación: políticas de equidad**

Desde 1934 hasta 1964, la población brasileña residente en las ciudades aumentó del 20% al 51%. Pero es más. En términos absolutos, de 8 millones llegó a 42 millones. La población estudiantil en escuelas públicas en la educación básica aumentó de 5 a 20 millones. En esa época, aunque la enseñanza obligatoria continuaba limitada al curso primario, la mayoría de los estados y los municipios más grandes, obligados por las nuevas circunstancias de la sociedad –incluso por fuertes reivindicaciones del periodo democrático, de 1946 a 1964– había abierto millares de “gimnasios” (colegios secundarios) públicos y gratuitos, exigiendo más recursos financieros. La Constitución de 1946 había consolidado dos avances. El primero, la institución de los Fondos de Participación de los Estados (FPE) y de los Municipios (FPM), que comenzaron a disponer de transferencias de la Unión, que les concedía buena parte de su recaudación del Impuesto sobre la Renta (IR) y del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI). El segundo era la destinación de esas transferencias al MDE, a razón del 20% de las recaudaciones de los estados y municipios. Con eso se redujeron ligeramente las desigualdades entre estados y entre municipios, principalmente en la distribución de recursos para gastos en educación.

No obstante, esos recursos respondían a desafíos también desiguales, principalmente a partir de la Constitución de 1967 y de la Ley nº 5.692, de 1971, que aseguraron la gratuidad y universalización de la enseñanza primaria, con ocho años de duración y sin la barrera del examen de ingreso al secundario. Primero, en razón de las diferentes demandas de estados y municipios por matrículas en la enseñanza obligatoria. Segundo,

por la falta de control de los recursos de MDE, desviados a otras funciones. Tercero, por la fragilidad o inexistencia de exigencias sindicales de mejores sueldos por parte de los profesionales de la educación, compensadas por mecanismos como la “acumulación de cargos o de jornadas” y la jubilación especial. Por último, la escasez de recursos para el MDE fue mitigada por el importante crecimiento de la recaudación del FPE y FPM federal y del ICMS estatal, en razón de los altos índices de crecimiento económico y de eficiencia fiscal.

Superados los 20 años de dictadura militar, en los que los recursos de MDE dejaron de estar vinculados constitucionalmente, los movimientos de profesores, especialistas en educación y empleados comenzaron a hacer valer su creciente fuerza social y política, culminando con la fundación de la Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en 1990. Al mismo tiempo, fuertes debates en el Congreso Nacional llevaron a la victoria de la Enmienda Calmon, que resucitó la vinculación de impuestos al MDE en nuevos niveles: 13% de la Unión, 25% de los estados y municipios. La Constitución de 1988 no solo confirmó esos porcentajes, sino aumentó el de la Unión al 18%.

A pesar de las sucesivas conquistas institucionales, dos hechos marcaron los diez años entre la Enmienda Calmon (1985) y el Acuerdo Nacional por la Valorización del Magisterio (1994): el primero fue la escalada inflacionaria, que provocó una reducción todavía mayor del valor de las remuneraciones de los trabajadores de la educación; el segundo fue la aceleración de la cobertura de matrículas, que llegó casi al 90% de niños y adolescentes de entre 7 y 17 años de edad. Ese hecho también provocó la reducción drástica del coste anual medio por alumno de los estudiantes de la educación básica pública.

Entre 1984 y 1989 la Confederación de los Profesores de Brasil (CPB) y, a partir de 1990, la CNTE pasaron a adoptar dos mecanismos de presión para hacer efectivas sus conquistas: la institución del Piso Salarial Nacional del Magisterio (Congreso de Fortaleza, 1984) y la lucha por la educación pública de calidad, mediante el estudio del coste por alumno y la institución del Coste Alumno/Calidad (CAQ).

En los gobiernos de Sarney y de Collor no se obtuvieron avances, a excepción de conquistas en el texto constitucional. Pero la composición política del gobierno de Itamar Franco (1993-1994) permitió un fructífero diálogo entre la CNTE y el Ministerio de Educación (MEC), que resultó en el pacto y después en el Acuerdo Nacional (19 de octubre de 1994), por el que se determinó la implantación del Piso Salarial Nacional del Magisterio (R\$300,00 por 40 horas semanales para los formados en curso normal de nivel medio), que se haría viable por los “fondos de educación articulados” –sumando los recursos de MDE de los estados y municipios y **mitad de los recursos de MDE de la Unión (9%)**, como determinaba el Art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT), lo que significaba entonces R\$ 3 mil millones.

Ese acuerdo, si hubiera sido implantado, habría dado un gran paso no solo hacia la equidad, sino hacia la calidad. Su aplicación llevaría necesariamente a los estudios de la relación entre la financiación y la calidad, hasta hoy tan incipientes.

No obstante, el presidente Fernando Henrique Cardoso y su ministro Paulo Renato Souza pensaban en otro mecanismo de “ecualización”, apuntando la mira hacia la equidad, con poca consideración de la calidad.

## **Fundef – equidad por el valor mínimo**

Mientras los dirigentes de la CNTE, los gestores de educación de los estados y de los municipios y el ministro Murilo Hingel se entendían para posibilitar la valorización del magisterio y la calidad de la educación básica pública mediante el Piso Salarial Nacional y los Fondos Articulados –contando con la importante aportación de los R\$ 3 mil millones que significaban cerca del 30% de los recursos para el pago de los dos millones de profesores de las redes de toda la educación básica de los estados y municipios–, el equipo que asumiría el MEC, especialmente las profesoras Eunice Durham e Iara Prado, y los economistas Barjas Negri y Paulo Renato Souza, trabajaba en la construcción de una Caja de Valorización del Magisterio, centrada en la financiación de la enseñanza fundamental, con base en fondos estatales que se alimentaban de una selección del 15% de los principales impuestos y transferencias y que se repartirían por la red de los estados y por las redes municipales de enseñanza en la proporción de sus matrículas. Así, para la enseñanza fundamental, que era la etapa obligatoria y representaba más del 60% de las matrículas totales de la educación básica en Brasil, se aseguraba una equidad casi total en el ámbito de cada estado, pues todavía se les sobraba, además del 10% destinado a la educación infantil, enseñanza media y enseñanza de jóvenes y adultos (EJA), el 25% de impuestos no integrantes del fondo: Imposto sobre Herencias e IRRFSE en los estados, e ITR, IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM en los municipios.

¿Cómo entraba la Unión en el fondo? Con una complementación ya no en porcentaje fijo, como determinaba el Art. 60 del ADCT (mitad del 18%, o sea el 9%, que hubieran sido R\$3 mil millones), sino con una cantidad variable, con complementación solo para los estados cuyo valor anual por alumno no alcanzara una cantidad mínima determinada por la Unión. En la propuesta de enmienda de la Constitución que modificó el Art. 60 del ADCT y creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (Fundef) y de Valorización del Magisterio, se estipuló para 1997 el valor de R\$ 300. Después de hacer las cuentas, se llegó a un cálculo de complementación de la Unión en el valor de R\$ 852 millones, que se repartiría entre nueve estados, con una menor recaudación y con más matrículas por habitante –muy por debajo de los R\$ 3 mil millones previstos en el acuerdo nacional.

Aquí estaba el mayor desafío del Fundef: cómo calibrar el valor mínimo anual por alumno de 1998 en adelante para inducir el esfuerzo fiscal de los estados y municipios y preservar una complementación sostenible de la Unión, ya que se preveían dos movimientos casi inexorables: presión por mayores sueldos de los profesionales de la educación y escalada de matrículas, primero en la enseñanza fundamental y en seguida en las otras etapas y modalidades de la educación básica.

La solución se construyó en el Congreso con la tramitación de la Enmienda Constitucional nº 14, de 1996: el **valor mínimo** fijado por la Unión no sería inferior al **valor medio por alumno** previsto para cada año. A corto plazo los economistas no veían el peligro de esa fórmula, incluso porque en 1987 solo el estado de Pará adhirió al Fundef, y en 1988 el aumento de recursos de los fondos sería parcialmente compensado por el aumento de matrículas, lo que realmente se observó en el primer año de disputa entre cada estado y sus respectivos municipios. En 1987, la complementación de la Unión al solitario y solidario estado de Pará (gobernado por Almir Gabriel, del mismo PSDB de FHC) fue insignificante. Pero 1988 llegó y, hechas las previsiones de las cuentas, el valor medio anual por alumno llegaba a R\$ 400,00 –lo que significaría casi R\$ 2 mil millones de complementación. ¡El ministro Malan, confiando en el éxito del Plan Real, llegó al valor mínimo de R\$ 315,00! Para 1989, debido a la crisis financiera internacional que afectó a Brasil, se repitió el mismo valor mínimo de R\$ 315,00. Resultado: desde entonces, cada año la complementación de la Unión fue bajando y, de los nueve estados beneficiados, solo quedaban dos en 2005, ya en el gobierno de Lula. El criterio del valor medio por alumno, escrito en el nuevo texto del Art. 60 del ADCT –que de alguna manera consideraba una “calidad media” de la oferta educativa– fue olvidado y sustituido por el de la “disponibilidad presupuestaria” del Ministerio de Economía.

Se observa así que el Fundef se resumió a tres puntos positivos: la implantación de una “semiequidad” en el ámbito de los estados, la protección del sueldo de los profesores por el dispositivo de la obligatoriedad de invertir el 60% de los recursos de cada Fundef en sus remuneraciones y la inauguración de un mecanismo de articulación entre demanda de matrículas y oferta de plazas, con participación de las tres esferas de Poder. No obstante, el Fundef no alcanzó los dos principios de la educación pública –de su calidad y de la valorización de sus profesionales– fijados por el Art. 206 de la Constitución de 1988 y confirmados por el Art. 3º de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), de 1996. En primer lugar, porque el fondo se limitó a la enseñanza fundamental, que está lejos de asegurar la formación de la ciudadanía en los tiempos actuales; en segundo lugar, porque no se aseguró ni siquiera la financiación pública de un valor medio por alumno, sino que se niveló la complementación de la Unión por el mínimo controlado por las políticas económicas; y en tercer lugar, porque no se centró en la valorización de todos los profesionales de la educación, ni siquiera en un piso salarial digno para los del magisterio de todas las etapas de la educación básica.

En realidad, el Fundef, por muy importante que haya sido en la historia de la aplicación de la financiación de la educación pública de Brasil, ya nació embarazado del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), tanto por las anteriores negociaciones del frustrado Acuerdo Nacional de 1994 como por la lucha de los congresistas y educadores que se materializó en una nueva Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC), que se convirtió en el apelo de la sociedad brasileña, la PEC nº 104, de 1999.

## **El coste alumno/calidad**

En la sección anterior, hemos aludido a fundamentos jurídicos del principio de la calidad de la educación en Brasil, presentes en la Constitución y en la LDB.

Así como el principio de la “valorización de los profesionales de la enseñanza” (texto del Art. 206 de la Constitución) o de la “valorización de los profesionales de la educación” (texto de la Enmienda nº 53, de 2006) es histórico y supone un diagnóstico negativo, una constatación de que se perdió una condición dada de valorización de los educadores, también la calidad –en el sentido más estricto de “preservación de la naturaleza” y de “logro de objetivos” de la educación– presentó una evidente caída a lo largo del siglo XX.

Como registré en mi tesis de doctorado (MONLEVADE, 2000), ya a fines del siglo XVIII el regente portugués Dom João –más tarde el Rey D. João VI– escribía una carta al capitán mayor de Mato Grosso quejándose de la “falta de sistema y de calidad en la instrucción pública de la Capitanía”. Pero en el siglo XX, con la explosión de las matrículas sin inversiones proporcionales y acompañada de formación ligera de los profesores y de duplicación de sus jornadas de trabajo, se observó una creciente caída en la calidad de la enseñanza pública y del aprendizaje de sus estudiantes.

Todas las décadas presenciaron el esfuerzo de gigantes, como Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Gustavo Capanema, Darcy Ribeiro, en busca de políticas y reformas de la enseñanza pública y de tantos profesionales más o menos anónimos en las escuelas y en las aulas luchando contra esa “fatalidad”: a medida que se universalizaba el acceso a las escuelas públicas, se reducían las condiciones de tiempo, espacio y trabajo y se comprometían los resultados del aprendizaje. Las instituciones públicas que destacaban por la mejor calidad frente a las escuelas privadas vieron la inversión de esa realidad –a excepción de los cursos superiores, por lo menos hasta ahora. Sin lugar a duda, aunque no sean las únicas responsables, las diferencias en la financiación –que se reflejan en los valores anuales por alumno– provocan desigualdades en el desempeño estudiantil: solo hay que comparar, en la actualidad, el Colegio D. Pedro II, los Colegios Militares Federales, los Colegios de Aplicación y los Cursos de Enseñanza Media Integrados de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología con las escuelas de

los estados. No cabe discutir aquí la complejidad de la composición de las variables de la calidad, pero es innegable la influencia de inversiones financieras más grandes sobre este aspecto.

La LDB no podría quedarse ajena a esta discusión. Es inevitable reproducir los artículos en los que la calidad, la financiación y el papel de los entes federados se entrelazan:

Art. 3º - La enseñanza será impartida según los siguientes principios: [...]

IX – garantía de nivel de calidad.

Art. 4º – El deber del Estado con la educación escolar pública se hará efectivo mediante la garantía de: [...]

IX – niveles mínimos de calidad de enseñanza, definidos como la variedad y cantidad mínimas, por alumno, de insumos indispensables para el desarrollo del proceso de enseñanza/aprendizaje.

Art. 74 La Unión, en colaboración con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, establecerá un estándar mínimo de oportunidades educativas para la enseñanza fundamental, basado en el cálculo del coste mínimo por alumno, capaz de asegurar una enseñanza de calidad.

Párrafo único. El coste mínimo del que trata este artículo será calculado por la Unión al final de cada año, con validez para el año siguiente, considerando variaciones regionales en el coste de los insumos y las diferentes modalidades de enseñanza.

Art. 75 La acción complementaria y redistributiva de la Unión y de los Estados será ejercida para corregir, progresivamente, las disparidades de acceso y asegurar el estándar mínimo de calidad de la enseñanza.

§ 1º La acción a la que se refiere este artículo obedecerá a la fórmula de dominio público que incluya la capacidad de atención y la medida del esfuerzo fiscal del respectivo Estado, del Distrito Federal o del Municipio para el mantenimiento y el desarrollo de la enseñanza.

§ 2º La capacidad de atención de cada gobierno será definida por la razón entre los recursos de uso constitucionalmente obligatorio en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza y el coste anual del alumno, relativo al nivel mínimo de calidad.

§ 3º Basándose en los criterios establecidos en los §§ 1º y 2º, la Unión podrá hacer la transferencia directa de recursos a cada establecimiento de enseñanza, considerando el número de alumnos que efectivamente frecuentan la escuela.

§ 4º La acción complementaria y redistributiva no podrá ser ejercida a favor del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios si estos ofrecen plazas, en el área de enseñanza de su responsabilidad, en una cantidad inferior a su capacidad de atención, según el apartado VI del Art. 10 y el apartado V del Art. 11 de esta Ley.

Art. 76 La acción complementaria y redistributiva prevista en el artículo anterior estará condicionada al efectivo cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley por parte de los Estados, Distrito Federal y Municipios, sin perjuicio de otras disposiciones legales. (BRASIL, 1996a).

He ahí, en resumen, los dispositivos legales más fuertes –aunque muy olvidados, incluso por las variaciones introducidas por el Fundef y el Fundeb– que fundamentaron y fundamentan el concepto de CAQ y, más recientemente, de CAQi.

José Marcelino Rezende Pinto y Raimundo Luís Araújo tienen una amplia investigación y producción en esta cuestión. En realidad, el concepto ya había sido tratado en artículos de mi autoría en el periódico sindical *CNTE Noticias* como una herramienta de gestión y de planificación necesaria para la construcción de la calidad de la educación y de la valorización de los profesionales, que pasan por la tensión entre oferta, destinación y distribución de recursos financieros públicos y atención adecuada a las crecientes demandas de escolarización básica, profesional y superior.

En este sentido, como se ha reconocido anteriormente, los mecanismos de valor mínimo y coste anual por alumno del Fundef contribuyeron como un puente para la formulación, desarrollo y aplicación del concepto de coste alumno/calidad. Con el trabajo de la Campaña Nacional por los Derechos a la Educación y con las luchas de la CNTE y de sus sindicatos afiliados, el concepto se **politizó** y se introdujo no solo en el Informe CEB/CNE n° 8 de 2010 (sin homologarse hasta la fecha), sino también encontrar espacio entre las estrategias de la meta 20 del Plan Nacional de Educación (BRASIL, 2014). Pero antes de llegar a estas esperanzas del presente, es fundamental estudiar los avances, conflictos y contradicciones de los dispositivos y de las prácticas del Fundeb en este tema desde 2005.

## **Fundeb, calidad de la educación, valor mínimo por alumno y piso salarial**

Retomando un momento crucial de esta cuestión –cuando se desobedeció lo dispuesto por la Ley n° 9.424, que reglamentaba el Fundef y establecía su valor mínimo como igual o superior al valor medio–, se observa que siempre existió, en el ámbito de la educación como política pública, una tensión entre los recursos considerados necesarios para la calidad y la voluntad de los gobernantes de ofrecerlos en el conjunto de los presupuestos públicos. Eso es de origen. Fue por esa razón que el jesuita Manoel da Nóbrega, primer rector del Colegio de Bahía, en 1551, adquirió 11 novillos cuya crianza se convirtió en la principal fuente de ingreso en las extensas haciendas “donadas” por el rey o por el donatario de cada capitanía: así él aseguró por 210 años la autonomía de los colegios y la calidad de su enseñanza. Las dos soluciones más contemporáneas –de los porcentajes de impuestos destinados al MDE y de la complementación de la Unión, según los arts. 74 y 75 de la LDB y según el Fundef– no hacen más que contornear lo esencial de ese conflicto, dando al gobierno central una obligación de la que se desvinculó rápidamente por la laxitud social y jurídica del País.

Con el Fundeb, cuya concepción se debe al movimiento sindical y al Partido de los Trabajadores, se esperaba que la valorización de los profesionales y la calidad de la educación pública tuvieran fuerza para reducir la hegemonía de las variables financieras. En otras palabras: que los insumos que permiten la oferta de educación pública de calidad definieran un CAQ –el cual, multiplicado por la cantidad de matrículas en las tres etapas de la educación básica (educación infantil, enseñanza fundamental y enseñanza media), incluidas las diferentes modalidades (EJA, educación profesional, educación especial) y consideradas las variaciones de coste (de las etapas, modalidades y principalmente de la expansión de la jornada laboral), resultara en un total de recursos públicos (sumados los presupuestos federal, estatales y municipales) suficiente para la financiación de las escuelas públicas del País. Entre los insumos, se observa que los más importantes serían (como ya estipulaba el Fundeb) los destinados al pago de los profesionales de la educación (docentes y no docentes), que se calculaba en 80% de los gastos. Esta era la perspectiva tanto del PT, que ya había protocolado la PEC n° 104 en 1999, como de la CNTE y de otros educadores que se organizaban bajo la bandera del CAQ.

Desde mi punto de vista, algunas realidades –que comentaré más adelante por no poder analizarlas profundamente en este texto– conspiraron para que otra vez no se impusiera, ni en la ley, ni en la práctica, la lógica del párrafo anterior, de la prevalencia del CAQ.

La primera me parece que fue la realidad de la práctica inercial heredada del Fundeb: cada año, las autoridades financieras encargadas de la elaboración, en el ámbito de la Unión, de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y de la Ley Presupuestaria Anual (LOA) “proyectaban” la complementación de la Unión como sucedánea (o como ruptura) de la del año anterior, sin considerar su fundamento último: el CAQ. Ya sea que esta fuera menor (lo que ocurría desde 1999), o que tuviera que ser mayor (como se calculaba para 2007, con la implantación del Fundeb), tenía que “caber” en la distribución de los gastos federales, y de su valor se restaría el valor mínimo anual por alumno; no sería el valor mínimo, calculado científicamente y políticamente, que induciría el valor de la complementación de la Unión. Tanto es así que la PEC n° 45, de 2005, estipulaba valores fijos y crecientes de la complementación: R\$ 2 mil millones en 2007, R\$ 3 mil millones en 2008 y R\$ 4,5 mil millones en 2009. Eso trasladaba la discusión técnica del CAQ a los valores de la complementación, incluso olvidando que más del 95% de los recursos del MDE provenían de impuestos de los estados y de los municipios.

La segunda realidad es de orden político. Al sancionar la ley que determinó el PNE el 9 de enero de 2001, Fernando Henrique vetó la meta de que Brasil alcanzara un gasto en educación pública equivalente al 7% del Producto Interno Bruto (PIB). En esa época se divulgó en amplios sectores de la población, principalmente entre educadores de la oposición, que ese veto había sido el principal responsable de los problemas de la educación básica y superior pública. Con eso, se apostaron todas las fichas a una

osada meta del 10% del PIB. Se puede afirmar que de estudiantes a gestores, pasando por profesores y padres de alumnos, todos levantaron esta bandera como el principal motivo de la discusión del Fundeb (2006) y del PNE (2009 a 2014). Todos olvidaron que el porcentaje del PIB es un instrumento de medida *a posteriori*, que las verdaderas causas eficientes de la financiación son el volumen de recaudación y los porcentajes de los recursos: municipales, estatales y federales. En el gobierno de FHC los tributos de mayor recaudación fueron las contribuciones sociales (Cofins, CSLL, PIS-Pasep, CPMF) y no los impuestos, que se vinculan directamente al MDE. Esta política dañina a la educación continuó con Guido Mantega y solo se alivió con la extinción de la Desvinculación de Recaudaciones de la Unión (DRU), en los últimos años del gobierno de Lula. No fue sino a partir de 2011, con la decisiva participación de la Campaña por los Derechos a la Educación, que incluye a la CNTE, que se “recalentó” el tema del CAQ, resultando en su inclusión como estrategia de la meta 20 del PNE, aprobado por la Ley nº 13.005, del 25 de junio de 2014.

La tercera realidad es similar a la segunda, aunque de carácter más bien corporativo. La CNTE ha centrado sus reivindicaciones en los planes de carrera de los profesionales de la educación en los 5.590 entes federados (estados, municipios y Distrito Federal) y, especialmente, en el Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN). Como fruto de esa lucha, el PSPN fue incluido en el Fundeb en 2007 y se hizo realidad en 2008, por la Ley nº 11.738. No obstante, miles de alcaldes y decenas de gobernadores todavía no han digerido la idea de dar a los profesores sueldos dignos y jornadas laborales coherentes con sus tareas educativas. Cuanto más se extienda el PSPN a los trabajadores de la educación, más estarán ellos escolarizados y profesionalizados. Así como solo ha sido posible equalizar mínimamente los costes por alumno en estados y municipios con la complementación de la Unión, está instalada la “cultura” del pago del PSPN (R\$ 1.917,78 en 2015, muy por debajo del sueldo medio de los funcionarios de Brasil). La CNTE y sus afiliadas deben tener mucha fuerza para “arrancar” el pago del PSPN en los estados y municipios, máxime porque este, al estar relacionado con el valor mínimo anual por alumno, ha tenido actualizaciones anuales muy superiores al IPCA. Con eso, las discusiones no incluyen los fundamentos para hacer posible el propio PSPN y la calidad de la enseñanza derivada del mismo. Como ya se ha señalado, sin discusión de los insumos de calidad y de los factores de aumento de la recaudación, todo vuelve al punto de partida en ese maratón interminable.

La cuarta y la quinta realidades, detalladas a continuación, son más complejas y de más difícil solución y avance. Ellas reúnen componentes culturales, sociales y de gestión pública. ¿Cómo tratar la “coexistencia” de las escuelas públicas y privadas? ¿Cómo efectuar la inclusión del CAQ en la ecuación de la financiación de las escuelas públicas, como reemplazo del valor mínimo por alumno?

Las escuelas privadas están presentes en la discusión por dos motivos: uno muy práctico, otro de mucho peso. En varias discusiones, cuando nos preguntan sobre qué valor debería tener el CAQ, nuestra primera tentación es la de tomar como parámetro el de una escuela privada de éxito, en la que los profesores están bien pagados y los alumnos aprenden mucho. Sería la “integración perfecta” entre coste y calidad, ejemplo práctico de “calidad/precio”. Sin embargo, esta solución nos lleva a un problema mucho mayor: la anualidad de las “buenas escuelas” de SP y DF cuesta R\$ 15 mil. Incluso si le restáramos a este valor R\$ 3 mil de remuneración del capital, tendríamos un CAQ de R\$ 12 mil. El valor mínimo anual por alumno del Fundeb no llegó a R\$ 3 mil y el coste medio por alumno de la educación básica pública es de alrededor de R\$ 4 mil. Un CAQ de R\$ 12 mil, considerando constantes la cantidad de matrículas, la extensión de la jornada (media de 5 horas diarias) y las inversiones públicas en educación profesional y superior, aumentaría los gastos en educación de R\$ 300 mil millones a, por lo menos, R\$ 800 mil millones anuales, o sea, 16% del PIB. ¿Eso sería sostenible? Creo que no. No obstante, algunos dirán que una parte creciente de privilegiados navega en costes por alumno de R\$ 12 mil a R\$ 30 mil en universidades e institutos tecnológicos públicos; otra parte también creciente invierte con fuerza en escuelas privadas de enseñanza fundamental y media (para no citar las guarderías de Primer Mundo), pagando mensualidades de R\$ 1.500 a 2.000 por poco más de cuatro horas de clases diarias. Cuando la educación básica era elitista (de 1550 a 1827) y selectiva (de 1827 a 1988), los que antes he llamado “privilegiados” y que hoy corresponden a los niños y adolescentes de clase alta y media, frecuentaban, en su mayoría, los colegios públicos. Hoy las familias de clase alta y media rehuyen las escuelas públicas “como el diablo rehuye la cruz”. ¿Por qué? Por una serie de motivos que podemos resumir en una expresión: por “instinto” o “cultura” de clase. Alrededor del 80% de los niños y adolescentes brasileños frecuentan escuelas públicas –generalmente, de baja calidad–; de estos, otros 80% pertenecen a las clases populares, con ingresos familiares mensuales de entre uno y tres salarios mínimos, que luchan por “ganarse la vida”, incluso por el éxito en los estudios, que se expresa en el acceso a estudios superiores, casi siempre emprendidos después del ingreso al mundo laboral. No en vano, la mayoría de los estudiantes de cursos superiores públicos de gran demanda proviene de las clases alta y media. Y las clases populares son la gran mayoría en los cursos de pago, que representan el 75% de la oferta de plazas en la educación superior. En resumen: el tránsito del valor mínimo anual por alumno hacia el CAQ como criterio de financiación se enreda en las correlaciones de fuerza de las luchas de clase, que pueden no ser sangrientas, a veces ni visibles, pero que de hecho existen y funcionan como inductoras de “niveles mínimos”, consagrados por el derecho constitucional y legal.

De esta cuarta realidad se deduce el avance posible de la cuestión, la operación realista de una realidad que debemos construir: así como se consiguió una mayor

complementación de la Unión por medio de cuatro niveles de valores, así como se está consiguiendo un PSPN más elevado por medio de un avance gradual de su alcance y de ganancias progresivas en la actualización anual (con sacrificio de la universalización de la atención pública en las guarderías, en la educación de jóvenes y adultos y en los cursos profesionales), también el CAQ solo es posible en una doble perspectiva de progreso: primero, en la selección y valorización de los insumos y, segundo, en la lenta implementación del tiempo completo en las guarderías y en la enseñanza obligatoria (que a partir del 1º de enero de 2016 incluirá, además de los nueve años de enseñanza fundamental, los dos del preescolar y los tres de la enseñanza media). No fue por otra razón que se idealizó el CAQi subestimando claramente los valores de algunos insumos (sueldos de los profesionales de la educación, por ejemplo) y con una jornada reducida como estándar, en lugar de apostar *ex abrupto* por el tiempo completo (condición reconocida por casi todos de calidad de la enseñanza/aprendizaje para las clases populares).

## Conclusión

En la afirmación y éxito del CAQi se basa la posibilidad de un nuevo Fundeb, con Piso Salarial Nacional para todos los profesionales de la educación, con más recursos provenientes de recaudación más justa, según la capacidad contributiva de empresas y ciudadanos, y distribución más equitativa que comparta conocimiento y ciudadanía, fundamentos de la calidad social de la educación.

*Recibido el 16 de junio y aprobado el 17 de noviembre de 2014*

## Referencias

ALMEIDA, José Ricardo Pires. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**. Brasília, DF: EDUC/Inep, 1989.

BRASIL. Constitución (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Río de Janeiro: Alvarás e Cartas Imperiaes, 1824.

\_\_\_\_\_. Constitución (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Río de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

\_\_\_\_\_. Constitución (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Río de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.

\_\_\_\_\_. Constitución (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967.

\_\_\_\_\_. Ley nº 5.692, del 11 de agosto de 1971. Fija las directrices y bases para la enseñanza primaria y secundaria, y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 12 ago. 1971.

\_\_\_\_\_. Ley nº 7.348, del 24 de julio de 1985. Dispone sobre la ejecución del § 4º del Art. 176 de la Constitución Federal y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 1985.

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

\_\_\_\_\_. **Ministerio de Educación. Acordo nacional de educação para todos. Brasilia, DF: MEC, 1994.**

\_\_\_\_\_. Ley nº 9.394, del 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 1996a.

\_\_\_\_\_. Ley nº 9.424, del 24 de diciembre de 1996. Dispone sobre el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 26 dic. 1996b.

\_\_\_\_\_. Ley nº 10.172, del 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasilia, 10 ene. 2001.

\_\_\_\_\_. Enmienda Constitucional nº 53, del 19 de diciembre de 2006. Nueva redacción de los art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 de la Constitución Federal y del art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 9 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Ley nº 11.738, **del 16 de julio de 2008**. Reglamenta el párrafo “e” del apartado III del caput del art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, para instituir el piso salarial profesional nacional para los profesionales del magisterio público de la educación básica. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 17 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Ley nº 13.005, del 25 de junio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 26 jun. 2014.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. 2000. Tesis (Doctorado) – Universidad Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

## **Student Cost Quality** *New criteria for funding*

**ABSTRACT:** By showing the history of education funding in the country, from the Empire to the Republic, the article argues that the Student Cost Quality is only feasible if you select and value the inputs and implement full-time education in the nurseries in compulsory education.

*Keywords:* Student Cost Quality. Financing of basic education. History of education funding.

## **Le coût élève /qualité** *Nouveau critère de financement*

**RÉSUMÉ:** En montrant l'histoire du financement de l'éducation dans le Pays, de l'Empire jusqu'à la République, l'article affirme que le coût élève/qualité ne serait viable qu'en sélectionnant et valorisant les rentrées et en mettant en oeuvre la journée intégrales dans les creches et dans l'enseignement obligatoire.

*Mots-clés:* Coût élève/qualité. Financement de l'éducation basique. Histoire du financement de l'éducation.