

# Derecho a la educación y federalismo en Brasil<sup>1</sup>

ROMUALDO LUIZ PORTELA DE OLIVEIRA\*

**RESUMEN:** El texto busca reflexionar cómo el derecho a la educación, potencialmente igualitario, y el federalismo, potencialmente diferenciador, presentan tensiones significativas en el contexto educacional brasileño contemporáneo. El artículo argumenta que la busca de más igualdad en la realización del derecho a la educación en la Federación brasileña presupone una acción más efectiva para el auxilio de las deficiencias regionales, siendo absolutamente necesario un empeño de la Unión para ampliar substancialmente los gastos nacionales en educación, materializados en la proposición de gastarse 10% del PBI hasta 2020.

*Palabras clave:* Derecho a la educación. Federalismo. Reforma tributaria. Plan Nacional de Educación.

## Introducción

**L**a declaración del derecho a la educación parte de la idea de que todos tienen derecho a ella, admitiéndose, sin embargo, que la diferencia en su oferta, aunque pueda existir, deba ser la menor posible. Al declararse que todos tienen derecho a la educación, se parte de la idea de que hay una igualdad subyacente a la declaración: la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, siendo la responsabilidad del Estado buscarla incesantemente en las políticas públicas. Así, todas las circunstancias que permitan la desigualdad en la garantía de ese derecho deben ser evitadas, en contradicción con la idea de la misma ley.

---

\* Doctor en Educación. Profesor titular en el Departamento de Administración Escolar y Economía de la Educación de la Facultad de Educación de la Universidad de Sao Paulo (USP) e investigador 1D del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). *E-mail:* <romualdo@usp.br>.

Pienso que este último, sea ese el criterio para evaluar las políticas educacionales, siendo adecuadas aquellas que amplían el derecho a la educación, subentendiéndose, así, la ampliación de la igualdad tanto al acceso como a los resultados, y no siendo adecuadas aquellas que se alejan de esa perspectiva<sup>2</sup>.

Los avances legales obtenidos en los últimos años, particularmente con la Constitución Federal de 1988, que estableció una amplia garantía a los derechos a la educación, explicitando el deber del Estado con la educación básica para todos (art. 208), y, más recientemente, la Enmienda Constitucional n° 59, de 11 de noviembre de 2009, que extendió la obligatoriedad para el periodo de los cuatro a los 17 años, no ha encontrado aún, en el dominio del financiamiento y de las políticas públicas, su necesario corolario.

La operacionalización de una perspectiva equilibrada se hace particularmente compleja en un Estado Federal, pues este se organiza para acomodar diferencias que serían irreconciliables en un Estado Unitario. La Federación surge anclada en la idea de que los entes federados son diferentes y gozan de cierta autonomía. La cuestión que se plantea en su organización es el grado de diferenciación admisible<sup>3</sup>.

Así, ubicar el derecho a la educación en un Estado Federal implica admitir la diferenciación en un contexto de busca de igualdad de tratamiento por parte del Estado. El problema es que, cuando se analiza la materialización de ese arreglo, se observa que la desigualdad sigue siendo significativa, puesto que la división de los recursos presupuestarios, que resulta de la estructura tributaria, no se modifica. Dicha situación se agrava con la Constitución de 1988, que incorpora el municipio como ente federativo, evidenciando el descompás entre los recursos disponibles a cada uno y sus responsabilidades en la oferta educacional, aun considerando los mecanismos de transferencias intergubernamentales que buscan, en alguna medida, disminuir las desigualdades.

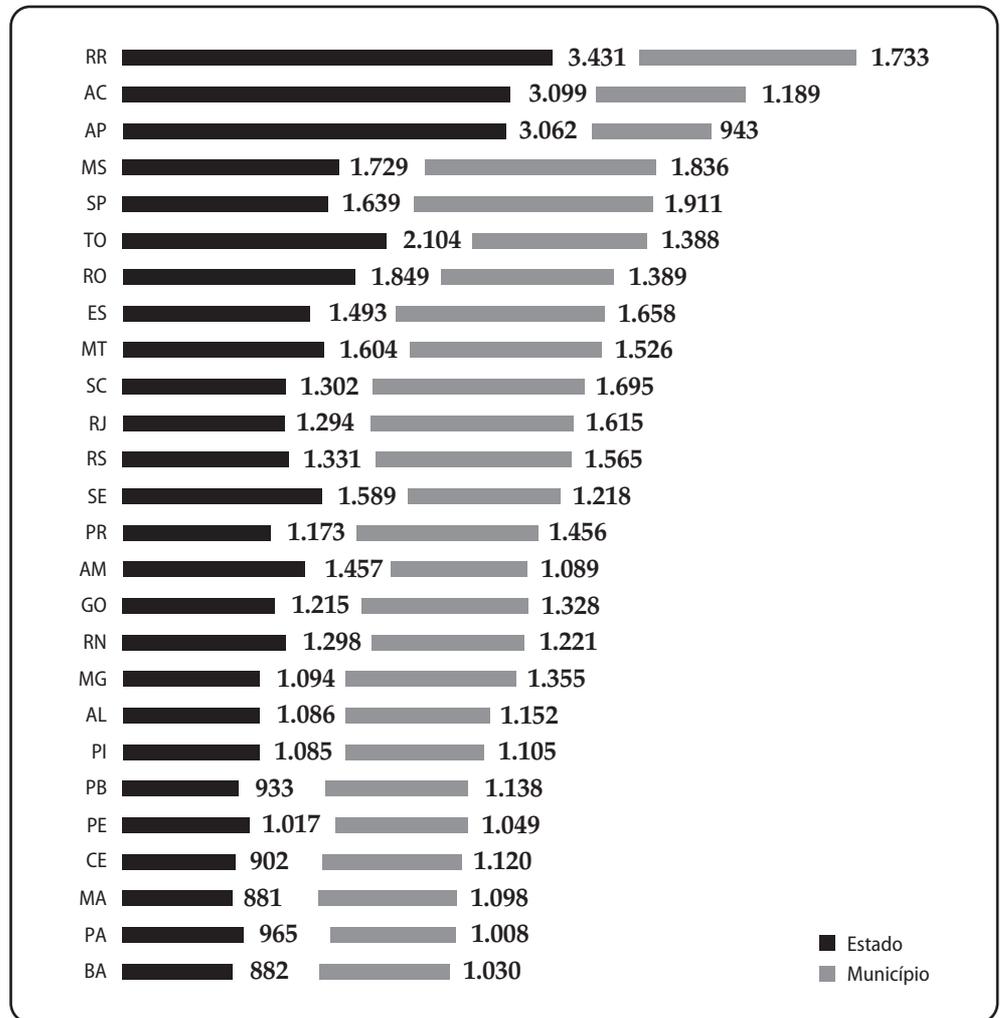
El objetivo del presente artículo es discutir en qué medida esa tensión entre el federalismo, intrínsecamente desigual, y el derecho a la educación, intrínsecamente igualitaria, está presente en las disputas actuales por las opciones de política educacional en Brasil y las posibles formas de interactuar con ella.

## Un retrato de la desigualdad

Comencemos por lo básico: la desigualdad tributaria. Para ello, tomemos como indicador la Renta Líquida de Impuestos (RLI) por habitante entre los estados. Por los datos presentados en el Gráfico 1, se observa que la RLI de los estados con más recursos es cuatro veces mayor que la de los con menos recursos: a su vez, la de los municipios (en el interior de cada estado) es 1,7 veces mayor (en media) que la de los

estados con menos recursos. Frente a ese cuadro, pensar en servicios educacionales que busquen la igualdad es ilusorio.

**Gráfico 1 – RLI por habitante – 2009.**



Fuente: Pinto (2012).

La alternativa de realización de una reforma tributaria, que sería la solución más efectiva y simple en el plan formal, es extremadamente compleja en el plan político; tanto es así que no ha tenido éxito ninguna propuesta de reforma tributaria sustantiva en los últimos años en Brasil, a pesar de casi unánimemente aceptada como necesaria. Eso se debe a las dificultades políticas, que son de gran suma; además, los beneficiarios de la actual organización del sistema tributario nacional tienen plenas condiciones de

impedir la tramitación de cualquier medida que busque alterar tal estado de cosas en el Congreso Nacional. La alternativa posible sería utilizar un dispositivo previsto en la legislación, que es la colaboración de la Unión con los entes federados, ejerciendo su función supletoria y redistributiva.

Recientemente, el primer mecanismo adoptado para ello fue el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización del Magisterio (Fundeb), aprobado por la Enmienda Constitucional nº 14, de 13 de septiembre de 1996, a través del cual se estableció un proceso de redistribución, para estados y municipios, de parte de las transferencias constitucionales, con el fin de lograr su co-responsabilidad por el financiamiento de la educación. La estrategia fue establecer una división de los recursos virtualmente disponibles a través de la transferencia intergubernamental de algunos impuestos entre estados y municipios, en el ámbito de cada estado (lo que caracteriza la constitución no de un fondo, sino de 26), proporcionalmente al número de alumnos atendidos en la educación básica.

El Gobierno Federal, a su vez, fue responsabilizado por garantizar que los gastos *per cápita* tuvieran como nivel mínimo la media nacional, establecida por el mismo procedimiento usado para llegar a los valores *per cápita* en el ámbito de cada estado. La idea era que la Unión complementaría los estados cuyo *per cápita* estimado estuviera abajo de la media nacional, hasta que esta fuera alcanzada. Así, el objetivo era tornar la media nacional el nuevo mínimo de los gastos *per cápita* en la educación básica. Tal proposición tendría enorme potencial redistributivo, reduciendo, por lo tanto, la desigualdad entre los estados (ARAUJO, 2007).

La Unión, sin embargo, burló ese dispositivo durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y de Luis Inacio Lula da Silva, decretando valores *per cápita* por debajo de aquel a que se llegaría aplicando los procedimientos previstos en la Ley nº 9.424, de 1996, que reglamentó el fondo. Ese procedimiento hizo con que, durante la tramitación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización del Magisterio (FUNDEB), uno de los problemas fuera el eventual pago del débito de la Unión con aquel fondo por no haber cumplido los dispositivos legales referentes a la complementación a los fondos estatales. Como consecuencia, se mantuvo la diferenciación de tratamiento en el país o el efecto redistributivo resultante de la acción de la Unión fue mucho menor que aquel que la legislación establecía.

El FUDEB, aprobado por la Enmienda Constitucional nº 53, de 19 de diciembre de 2006, vino a resolver el problema de la priorización de la enseñanza básica en relación a las demás etapas y modalidades de la educación básica, pero representó un retroceso en lo que respecta a la superación de la desigualdad regional. En este caso, la complementación prevista a los estados más pobres se limita a 10% del valor total del fondo, de manera que no es necesario que el *per cápita* de estos alcance la media nacional. Es decir, se abandona la perspectiva de complementar hasta la media nacional,

limitando la contribución de la Unión a 10% del fondo. Los llamamientos de la política macroeconómica de contención del gasto público hablaron más alto.

De hecho, el arreglo federativo brasileño es peculiar, pues ha establecido un curioso equilibrio que compensa el favorecimiento económico de algunos estados con el favorecimiento político de otros. A ese respecto, Oliveira y Sousa (2010, p. 19) afirman:

Tenemos un arreglo federativo que permite que se ponga a disposición de un ciudadano de Sao Paulo, en forma de impuestos, más recursos que a un ciudadano de la región Nordeste, pero el voto de este último en la composición de las casas legislativas nacionales vale más que aquel. Este arreglo le confiere supremacía económica a Sao Paulo y, en alguna medida, al Sudeste, y la supremacía legislativa a los estados menores y más pobres. Si este cambio es justo, no se le ha preguntado al ciudadano brasileño. Ha sido un arreglo de las élites nacionales. Corregir esta distorsión, aunque defendible, es compleja tarea política, hasta el momento sin cualquier perspectiva de éxito.

De esa manera, la búsqueda de la disminución de la desigualdad económica no es un objetivo perseguido con mucho énfasis por nuestras políticas públicas, pues esto forzaría, por consecuencia, a un rompimiento de ese equilibrio, imponiendo la reforma política.

En el caso en cuestión,

[...] el impacto de las políticas de fondos se conoce. Ampliaron la atención a las redes municipales, incluso en el Nordeste, redujeron la desigualdad de recursos disponibles entre diferentes redes en el interior de cada estado, incrementaron los sueldos ignominiosos existentes anteriormente a su implementación (sueldos inferiores al sueldo mínimo), impulsaron el proceso de universalización de la educación básica. Sin embargo, la limitación de las cantidades utilizadas por la complementación de la Unión, en el caso del FUNDEF por no cumplimiento de la legislación y en el caso del FUNDEF por limitación de montos en la ley, redujo el impacto nivelador que las propuestas podrían tener. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 19).

Así, en lo que dice respecto al enfrentamiento de las condiciones de acceso a la educación de calidad, convivimos con una importante desigualdad de principio: la desigualdad en el financiamiento. Buscarla es condición para la plena realización del derecho a la educación, segundo el principio de igualdad de todos ante la ley.

## El PNE y la desigualdad regional

La limitación de la acción de la Unión en el combate a la desigualdad regional se debe a la opción política, en la cual sobresale la limitación del gasto público en una perspectiva de ajuste fiscal, en detrimento de realizar tal acción igualitaria. Por lo tanto, es necesario enfrentarse al tema de la carencia de recursos públicos.

El principal embate, en el momento, respecto a esto es la tramitación del PNE (Proyecto de Ley nº 8.035, de 2010), en el cual se discute la perspectiva de gasto público en educación durante este decenio.

Originalmente, el gobierno proponía que los gastos de 5% del Producto Bruto Interno (PBI) actualmente practicados deberían ser ampliados gradualmente hasta 2020, de modo que, en esa fecha, fuese alcanzado el 7% del PBI. A su vez, las principales entidades defensoras del derecho a la educación apuntaban que la realización de las metas establecidas en el propio proyecto presuponía un gasto de 10%. En ese sentido, en Nota Técnica divulgada el 17 de agosto de 2011, la Campaña Nacional en Defensa del Derecho a la Educación presentó un conjunto de informaciones que evidencia que las metas propuestas no serán alcanzadas con la previsión de gastos establecida en la propuesta gubernamental.

Después de muchas conjeturas sobre el entendimiento acerca de la naturaleza del gasto que se pretende en el PNE, se consolidó el entendimiento de que este debe referirse al gasto gubernamental destinado al sector público y no al gasto público total (lo que incluiría los recursos otorgados a los particulares), habiendo sido aprobada por unanimidad la propuesta de ampliación del gasto para 10% del PBI hasta el final del periodo de vigencia del PNE, en 2020.

A partir de entonces, surgieron manifestaciones del tipo "se gastó lo suficiente, lo que se necesita es gastar mejor" etc, bien como pronunciamientos de representantes del gobierno cuyas declaraciones varían del "será difícil cumplir", del ministro de la Educación, Aloizio Mercadante, hasta la de que tal gasto "quebraría el país", del ministro de la Hacienda, Guido Mantega, que culminaron con la decisión por parte del gobierno de patrocinar una planilla de firmas para que el proyecto fuese estudiado por la Cámara de Diputados, retrasando más aún su tramitación, una vez que, en lugar de pasar a tramitar en el Senado, vuelve al punto cero, aún en la Cámara.

Disputas legislativas aparte, aunque fundamentales, el análisis del PNE escapa a los objetivos de este texto. Lo esencial para el argumento aquí desarrollado es que, si no se gasta más en educación, la posibilidad de la Unión de ejercer un fuerte papel redistributivo queda limitada y se vuelve al inicio, el régimen federativo, con sus desigualdades inherentes obstaculizando la realización del derecho a la educación de la población brasileña, a partir del principio de la igualdad de todos ante la ley.

*Recibido y aprobado en agosto de 2012*

## Notas

- 1 En Oliveira y Santana (2010), algunas de las ideas aquí presentadas son desarrolladas de manera más detallada.
- 2 Para una reflexión más amplia sobre el derecho a la educación, ver Oliveira (1995, 2007).
- 3 Una recuperación detallada de ese proceso en Brasil es realizada en Araujo (2005).

## Referencias

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. Tesis (Doctorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Sao Paulo, 2005.

ARAUJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no Governo Lula: elementos de ruptura e continuidade com as políticas do Governo de FHC**. 2007. Disertación (Magister) – Universidade de Brasilia, Brasilia, DF, 2007.

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

\_\_\_\_\_. Constitución (1988). Enmienda Constitucional nº 14, de 12 de septiembre de 1996. Modifica los arts. 34, 208, 211 y 212 de la Constitución Federal y da nueva redacción al art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 13 sept. 1996a.

\_\_\_\_\_. Ley nº 9.424, de 24 de diciembre de 1996. Dispone sobre el Fondo de Manutención y Desarrollo del Educación Básica y de Valorización del Magisterio, en la forma prevista en el art. 60, § 7º, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, y da otras providencias. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 24 dic. 1996b.

\_\_\_\_\_. Constitución (1988). 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, DF, 20 dic. 2006.

\_\_\_\_\_. Constitución (1988). Enmienda Constitucional nº 59, de 11 de noviembre de 2009. Añade § 3º al art. 76 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias para reducir, anualmente, a partir del ejercicio de 2009, el porcentaje de la Desvinculación de las Recetas de la Unión incidente sobre los recursos destinados a la manutención y desarrollo de la enseñanza de que trata el art. 212 de la Constitución Federal, da nueva redacción a los incisos I y VII del art. 208, de forma a prever la obligatoriedad de la enseñanza de cuatro a diecisiete años y ampliar el alcance de los programas suplementares para todas las etapas de la educación básica, y da nueva redacción al § 4º del art. 211 y al § 3º del art. 212 y al caput del art. 214, con la inserción en este dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasilia, DF, 12 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Proyecto de Ley nº 8.035, de 20 de diciembre de 2010. Aprueba el Plan Nacional de Educación para el decenio 2011-2020 y da otras providencias. **Câmara dos Deputados**, 2010. Disponible en: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acceso en: ago. 2012.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica** – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. Sao Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania**: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. 1995. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades e garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 9-35.

PINTO, José Marcelino de Rezende Pinto. Perspectivas e limites para o planejamento e o financiamento das redes municipais de ensino. In: Encontro Sudeste da Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2012, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2012.

## The right to education and federalism in Brazil

**ABSTRACT:** This paper sets out to reflect on how the right to education, which is potentially egalitarian, and federalism, which is potentially differentiating, lead to considerable tension in the contemporary Brazilian educational context. This article argues that the search for more equality in ensuring the right to education in the Brazilian Federation presupposes more effective action to compensate for regional deficiencies. A commitment of Central government to substantially extend national expenditure on education, expressed in the proposal to spend 10% of GDP by 2020, is absolutely necessary.

*Keywords:* Right to education. Federalism. Tax reform. National Education Plan.

## Droit à l'éducation et fédéralisme au Brésil

**RÉSUMÉ:** Le texte cherche à transmettre comment le droit à l'éducation, potentiellement égalitaire, et le fédéralisme, potentiellement différenciateur, présentent des tensions significatives dans le contexte de l'éducation brésilienne contemporaine. L'article argumente que la recherche de plus d'égalité dans l'application du droit à l'éducation dans la Fédération brésilienne suppose une action plus énergique pour combler les différences régionales, ce qui rend absolument nécessaire un effort de l'Union pour augmenter de façon substantielle les dépenses nationales en éducation, matérialisé par la proposition de dépenser 10% du PIB jusqu'en 2020.

*Mots-clés:* Droit à l'éducation. Fédéralisme. Réforme fiscale. Plan National de l'Éducation.