

# O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades

LUIZ ARAÚJO\*

**RESUMO:** Desde 1998, a educação vivencia uma política de fundos que se pretende eficiente na redução das desigualdades regionais. Reflexões realizadas por caminhos diferentes por Vazquez (2007) e Arretche (2010) chegaram à conclusão de que a participação da União é fundamental no enfrentamento da questão. Este artigo atualiza as informações dos dois autores e comprova que a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representou uma melhoria dos indicadores de desigualdade regional; e que essa redução se explica em grande parte pelo papel mais ativo da União. Os efeitos de equidade regional devem ser relativizados devido ao baixo peso que os recursos do fundo possuem na totalidade das receitas disponíveis para os municípios brasileiros.

*Palavras-chave:* Financiamento da educação. Fundeb. Desigualdade regional. Educação básica.

## O federalismo brasileiro

**A**

Constituição define o Brasil como uma República Federativa, mas o acordo sobre as características do federalismo em nosso país praticamente termina nessa afirmação.

---

\* Doutorando em Educação. Professor da rede municipal de Belém (PA) e colaborador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *E-mail:* <rluiz\_araujo@yahoo.com.br>.

Utilizando a classificação criada por Stepan (1999) para os vários tipos de federalismo, podemos afirmar que o Brasil está distante do grupo que ele denomina de federalismo *come together*<sup>1</sup>, pois, nesse caso, os entes soberanamente aderiram ao sistema sem perder a identidade individual. Os EUA, a Suíça e a Austrália se enquadrariam no caso. O Brasil estaria mais próximo do outro extremo, denominado *hold together*<sup>2</sup>, grupo formado por estados com fortes traços unitários e no qual a mudança foi motivada pela necessidade de manutenção da união, transferindo poder aos entes subnacionais e transformando seus estados unitários em federações.

Uma das marcas do federalismo brasileiro foi justamente o enfrentamento das características desiguais do desenvolvimento das diversas regiões. Para o surgimento do federalismo, não pesaram as características relevantes das plurinacionalidades (as nações de povos originários não foram reconhecidas como elemento constitutivo relevante para a decisão) ou distinções religiosas que justificassem o modelo.

Assim, a componente central do desenho das instituições políticas brasileiras foi, sem sombra de dúvida, a existência de jurisdições ricas e pobres e a consequente busca de equilíbrio entre os seus interesses.

Mesmo se definindo como uma federação, o desenvolvimento nacional foi ancorado em respostas centralizadoras para os dilemas de integração territorial, ou seja, “elevadas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza, que se concentrou no sul e sudeste.” (ARRETCHE, 2010, p. 595).

## Dicotomia federalista

Há uma clara dicotomia no texto constitucional de 1988. De um lado, essa Carta aprofundou a importância dos governos subnacionais no gasto público e na provisão de serviços; e expressou em vários artigos uma clara preocupação com o combate às desigualdades regionais. No inciso III do seu artigo 3º é arrolada como um dos objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Idêntica preocupação está registrada nos artigos 43, 165 e 170.

Por outro lado, as decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas ficaram claramente concentradas na esfera federal. Concordo com a afirmação de Arretche (2009) de que os constituintes de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que combinou uma ampla autoridade jurisdicional nas mãos da União e limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Eles não criaram um ambiente institucional que congelasse a distribuição original de autoridade, pois não estabeleceram exigências de mobilização de supermaiorias para

alteração das regras do jogo. As numerosas mudanças constitucionais ocorridas nos quase 24 anos de vigência da Carta de 1988 são comprovações desse fato.

No capítulo que trata da educação nacional também encontramos referências à necessidade de combater as desigualdades regionais. Entre os princípios que devem ser perseguidos na educação está a garantia de padrão de qualidade (art. 206, inciso VII), outra forma de expressar a necessidade de oferecer iguais condições para brasileiros de diferentes classes sociais e regiões. Ao discorrer sobre as atribuições da União no que diz respeito à colaboração desse ente federado com os demais, a Constituição explicita a preocupação com o combate à desigualdade regional:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

[...]

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988, p. 137-138).

O federalismo na área educacional teria como um dos seus suportes a atuação da União para garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio da sua função redistributiva e supletiva. A função redistributiva irá desembocar no estabelecimento de uma política de fundos complementados por recursos federais. A função supletiva é operacionalizada por programas federais, sejam aqueles de incidência direta nas escolas, sejam aqueles que necessitam de conveniamento com os entes federados subnacionais.

Os indicadores educacionais comprovam que mais de um século de federalismo não foi eficiente para uma consistente redução das desigualdades territoriais.

Em termos de acesso, é evidente a desigualdade. A Emenda Constitucional (EC) nº 59 estabelece que em 2016 todos os brasileiros entre quatro e 17 anos devem estar estudando. Dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) mostram que ainda temos 3.853.317 crianças e jovens fora da escola. Desse total, 28% estão no Nordeste e 15% no Norte.

A maior taxa de atendimento à futura faixa obrigatória foi encontrada no Sudeste, onde 92,7% desses brasileiros já estão matriculados. Porém, no Norte, esse percentual é de apenas 87,8%. Olhando mais de perto os números dos estados do Norte, podemos verificar que no Amapá somente 82,2% estão na escola, no Pará apenas 79,2%

e no Amazonas a situação é mais crítica, pois somente 71% estudam, ou seja, quase 30% dos amazonenses estão excluídos do direito ao acesso à escolarização obrigatória.

Na faixa da pré-escola (quatro e cinco anos) temos 80% de crianças estudando, mas no Norte esse percentual é de apenas 69%; no Amapá é de 66,7%.

Um dos problemas graves da educação é o analfabetismo, que ainda é alto (9,6% da população maior que 15 anos), mas a situação é mais grave no Nordeste (19,1%).

Essa desigualdade territorial é decorrente de uma assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, ou seja, há uma distância entre as obrigações legais e as condições que cada ente federado tem efetivamente para cumpri-las.

## **Política de fundos**

Duas alterações constitucionais se propuseram a enfrentar o problema da desigualdade de alocação de recursos entre os entes federados. Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14, que obrigou os estados e os municípios a focalizarem 60% dos seus gastos educacionais com a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Para operacionalizar essa prioridade foram criados fundos contábeis estaduais – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) –, os quais bloquearam os recursos oriundos das principais transferências e impostos e os distribuíram de acordo com as matrículas registradas no censo escolar.

Dez anos após a instituição do Fundef, uma nova Emenda Constitucional (nº 53, de 2006) alterou o seu alcance e ampliou o percentual de vinculação de impostos bloqueados nos fundos estaduais, acrescentou a cesta de impostos participantes (de 15% para 20%) e ampliou a abrangência em termos de matrículas contempladas, passando a serem contabilizados todos os alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e as respectivas modalidades).

Para Oliveira e Souza (2010), apenas em 1996, com o Fundef, estabeleceu-se um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulasse aportes financeiros às respectivas responsabilidades.

Alguns autores afirmam que a política de fundos promoveu uma minirreforma tributária no âmbito de cada unidade da federação, redistribuindo recursos de acordo com o volume de matrículas oferecidas por cada estado ou município – Negri (1997) e Vazquez (2007) são exemplos de concordância com essa afirmação. De fato, no âmbito de cada unidade federada houve uma redistribuição de parcela dos recursos educacionais que, por força da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, passaram a acompanhar os alunos.

Diante dessas avaliações otimistas no que diz respeito ao potencial de diminuição das desigualdades regionais, torna-se bastante pertinente perguntar se tal política realmente conseguiu tornar menos desigual a dotação de recursos entre os entes federados. Pelo menos dois caminhos foram utilizados para tentar responder a essa pergunta. O caminho proposto por Vazquez (2007) consistiu em analisar os efeitos do Fundef no valor médio por aluno em cada estado da federação e mensurar possível redução da desigualdade entre eles. O caminho trilhado por Arretche (2010) foi o de analisar o comportamento e o peso das receitas tributárias, das transferências constitucionais, entre elas as condicionadas universais (nas quais se inscreve o Fundef e os repasses para o Sistema Único de Saúde [SUS]) e das transferências voluntárias, e buscar mensurar o seu peso nas finanças municipais.

Para verificar a capacidade do Fundef em promover uma redução das desigualdades entre os estados no financiamento do ensino público fundamental, Vazquez (2007) construiu uma tabela de valores médios aluno/ano, por unidades federativas e regiões. Adotou o valor médio nacional igual a 100, a fim de verificar se os valores aplicados nas unidades da federação aproximaram-se ou distanciaram-se da média.

Com os dados, ele construiu três indicadores de desigualdade interestaduais: a) razão entre o valor mínimo e o médio; b) razão entre o valor máximo e o mínimo; e c) razão entre o desvio-padrão e o valor médio. O último indicador representa uma medida de dispersão relativa, exprimindo a variabilidade em relação à média, ou seja, quanto maior o coeficiente, maior a desigualdade.

**Tabela 1 – Evolução dos valores mínimo, máximo e médio por aluno/ano e indicadores de desigualdade entre as unidades federadas, no período 1996-2006.**

ANO	VAA MÍNIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MÉDIO (3)	DESvio PADRÃO (4)	VAA MIN/VAA MÉDIO	VAA MAX/ VAA MIN	COEF VAR (4/3)
1996	352,44	1412,05	730,62	273,39	48,2%	5,01	0,3742
1997	327,05	1447,53	734,42	277,55	44,5%	5,43	0,3779
1998	570,16	1604,44	795,53	270,86	71,7%	3,81	0,3405
1999	527,51	1543,66	786,57	276,9	67,1%	3,93	0,3520
2000	535,22	1634,58	861,2	308	62,1%	4,05	0,3576
2001	534,57	1727,91	916,16	335,97	58,3%	4,23	0,3667
2002	458,48	1716,7	836,23	322,72	54,8%	4,74	0,3859
2003	494,3	1779,72	884,17	330,25	55,9%	4,60	0,3735
2004	589,46	1901,78	1026,21	353,15	57,4%	4,23	0,3441
2005	633,29	2214,22	1140,42	406,24	55,5%	4,50	0,3562
2006	691,93	2294,08	1229,77	417,65	56,3%	4,32	0,3396

Fonte: Vazquez (2007).<sup>3</sup>

A primeira conclusão do autor é de que a implementação do Fundef, em 1998, reduziu as desigualdades interestaduais. Isso se deveu à complementação de recursos da União e elevou o patamar mínimo do valor aluno/ano, que no ano anterior representava 44,5% do valor médio (no estado do Maranhão), para cerca de 72%.

Com isso, conclui-se que o impacto inicial do Fundef (introdução do valor mínimo nacional) representou um avanço na redução das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental; verificou-se uma convergência dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em direção ao valor médio nacional, por meio da elevação do valor aluno/ano de alguns estados, onde o valor aplicado era inferior ao mínimo estabelecido nacionalmente. (VAZQUEZ, 2007, p. 264-265).

Antes da implementação do Fundef, o valor mínimo representava apenas 48,2% do valor médio e o coeficiente de variação (relação entre o desvio-padrão e o valor médio) era de 0,3742.

Ele identificou uma queda do coeficiente de variação de 1998 até 2000, mas detectou também que, a partir de 2001, os efeitos positivos começaram a diminuir, mesmo que a situação em 2006 fosse melhor do que a registrada antes da existência do Fundef.

A redução da distância entre valores máximos e mínimos é outra forma de identificar as limitações dos resultados do Fundo. Em 1997, o valor máximo por aluno/ano era 5,43 vezes maior que o valor mínimo. Em 1999, foi registrada a melhor relação (3,93 vezes), mas o fundo fechou o seu último ano de existência com uma relação 4,32 vezes.

O estudo detectou o efeito deletério do descumprimento, por parte da União, da legislação regulamentadora do Fundef, o que provocou uma diminuição do volume de recursos repassados via complementação financeira para os fundos com menor *per capita*. Assim, com o decorrer do tempo, os efeitos benéficos foram diminuindo e o autor atesta que,

[...] nos primeiros cinco anos de funcionamento do Fundef, os estados mais pobres que aplicam o valor mínimo têm seus valores aluno/ano reduzidos, em função dos reduzidos reajustes deste mínimo. Por outro lado, nos estados onde os valores aluno/ano aplicados são bastante altos, estes valores são elevados no mesmo ritmo do aumento das receitas vinculadas ao Fundef, pois estes estados possuem maior capacidade fiscal referente aos impostos e transferências que compõem o fundo. (VAZQUEZ, 2007, p. 266).

É evidente na pesquisa de Vazquez (2007) que a participação redistributiva da União é determinante para um aumento ou uma diminuição das desigualdades regionais e que a baixa participação desse ente federado no financiamento do Fundef impediu resultado mais significativo em relação ao equilíbrio federativo.

Arretche (2010) analisa as receitas municipais e verifica qual o valor *per capita* (por cidadão residente) disponível em cada município brasileiro, desagregando o *per capita* por fonte desses recursos. Os recursos oriundos do Fundef foram agrupados nas transferências condicionadas universais, que são aquelas repassadas pela União, mas que os municípios não possuem autonomia sobre sua utilização, ou seja, receitas que possuem um direcionamento de utilização regulamentado pela União.

Os dados sistematizados pela autora mostram que se os municípios contassem apenas com sua arrecadação própria, sua receita média, ao longo do período 1996-2006, teria girado em torno de R\$ 100 *per capita*. São essenciais para a existência desse ente federado as transferências constitucionais – federais e estaduais –, que acrescentam um significativo montante de recursos aos cofres municipais, elevando o patamar médio das receitas municipais para cerca de R\$ 800 *per capita*, em 2006; e as transferências condicionais universais têm um impacto positivo adicional, acrescentando certa de R\$ 200 *per capita*.

Dos dados que sistematiza, a autora elaborou as seguintes conclusões: 1. Só com arrecadação própria a capacidade de gasto dos municípios seria altamente desigual; 2. A arrecadação própria somada às transferências constitucionais estaduais apresentaria um cenário menos desigual. Porém, o patamar estaria bem próximo da desigualdade de riqueza, pois a arrecadação tributária própria, somada às transferências estaduais, reflete, em grande medida, a desigualdade de atividade econômica entre os municípios brasileiros; 3. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) possui significativo efeito de redução das desigualdades de receita. Se os municípios contassem apenas com receita própria e com o FPM, as desigualdades cairiam pela metade e 4. Se o Fundef e a NOB-96 fossem as únicas fontes de receita, além da arrecadação própria, o efeito de redução seria semelhante ao do FPM. Individualmente são as mais redistributivas, mas o impacto global sobre as receitas é pequeno.

Para a autora,

[...] há um *trade-off* entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais. O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual. (ARRETCHÉ, 2010, p. 611).

Apesar de caminhos diferentes, os dois autores chegam a conclusões semelhantes: não é possível reduzir as desigualdades entre os entes federados sem que haja uma participação mais ativa da União no financiamento das políticas públicas. Essa presença possui um “efeito colateral”, que é a perda de autonomia dos demais entes federados em configurar tais políticas.

Apesar de eficiente no combate à desigualdade territorial, as transferências condicionadas universais, entre elas as transferências para o SUS e para o Fundef, ainda representam uma parte pequena dos recursos municipais, mesmo que mais importantes que os recursos arrecadados por esses entes federados.

Tanto Vazquez quanto Arretche analisaram período temporal anterior à implementação do Fundeb, cabendo a necessidade de atualização dos seus dados e a consequente verificação dos efeitos desse novo fundo na redução das desigualdades territoriais (regionais).

Também é necessário verificar se no período recente ocorreu variação significativa do peso das transferências oriundas da política de fundos no cômputo geral das receitas municipais.

Aplicando os mesmos parâmetros propostos por Vazquez (2007), foi possível construir a Tabela 2, que atualiza os impactos do Fundeb nas desigualdades entre os entes federados.

**Tabela 2 – Evolução dos valores mínimo, máximo e médio por aluno/ano e indicadores de desigualdade entre as unidades federadas, no período 2006-2012.<sup>5</sup>**

ANO	VAA MÍNIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MÉDIO (3)	DESVIO PADRÃO (4)	VAA MIN/VAA MÉDIO	VAA MAX/ VAA MIN	COEF VAR (4/3)
2006	691,93	2294,08	1229,77	417,65	56,3%	4,32	0,340
2007	946,29	2242,56	1311,26	369,12	72,2%	3,37	0,282
2008	1132,34	1683,93	1506,89	400,39	75,1%	2,49	0,266
2009	1221,34	1809,81	1546,03	351,68	79,0%	2,48	0,227
2010	1414,85	2003,06	1727,48	336,03	81,9%	2,42	0,195
2011	1722,05	1824,46	1996,42	321,88	86,3%	2,06	0,161
2012	2096,68	2913,05	2432,01	389,43	86,2%	2,39	0,160

Essa atualização permite inferir que a implantação do Fundeb representou uma sensível diminuição das desigualdades regionais na repartição dos recursos vinculados à política de fundos.

Em 2006, o valor mínimo representou 56,3% do valor médio praticado pelos fundos estaduais. Com a implementação do Fundeb, se projeta para 2012 que o valor mínimo signifique 86,2% do valor médio.

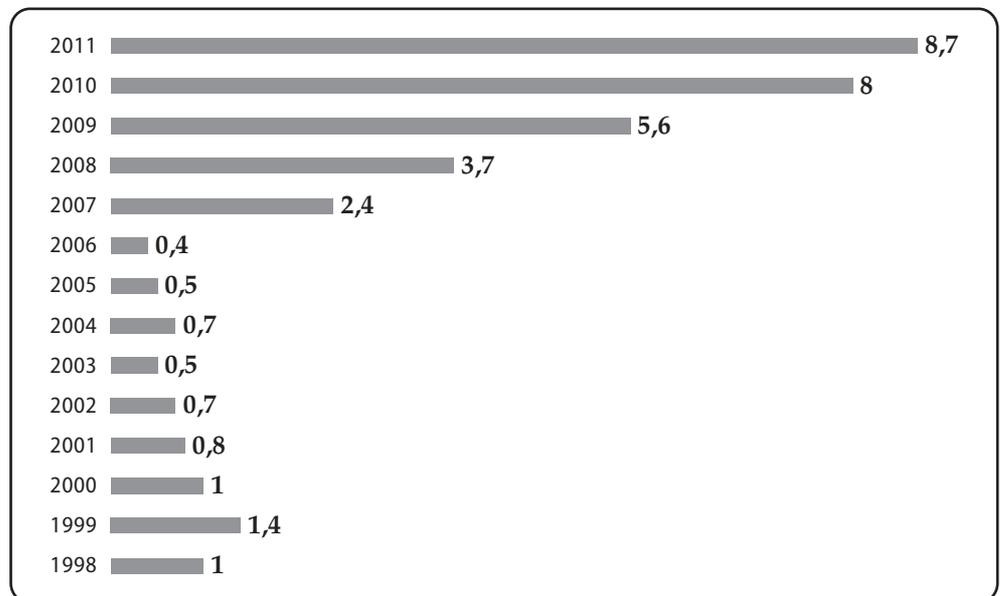
Da mesma forma, é possível comprovar uma significativa redução da distância entre valores máximos e mínimos. No último ano do Fundef, a diferença estava em 4,32 vezes e a projeção para 2012 é de 2,39 vezes, o que representa 44,6% nessa diferença.

A análise do coeficiente de variação também confirma a tendência de redução das desigualdades na distribuição dos recursos do fundo. Em 2006, o indicador era de 0,340 e vem caindo ano a ano, projetado, para 2012, em um patamar de 0,160.

O diferencial que explica essa melhoria nos indicadores construídos por Vazquez (2007) para mensurar as desigualdades regionais dentro da política de fundos é o maior aporte de recursos federais no Fundeb.

O Gráfico 1 mostra a mudança de tendência dos aportes financeiros da União, após a aprovação da Emenda Constitucional n° 53, de 2006.

**Gráfico 1 – Complementação da União para o Fundef e Fundeb – 1998/2011.<sup>6</sup>**



A principal explicação para essa brusca redução é a alteração do formato de cálculo da complementação da União no fundo, que propiciou não só um aumento do volume dos recursos, mas também impediu qualquer tentativa de redução dos valores.

Tratando-se de mensuração dos efeitos positivos da política de fundos na redução das desigualdades, levando em consideração, no primeiro momento, somente o universo de recursos vinculados e redistribuídos por essa política, fica comprovado o acerto das conclusões de Vazquez (2007) e Arretche (2010), pois somente com uma presença mais significativa de recursos federais é possível garantir efeitos mais duradouros de redução das desigualdades.

Analisando e atualizando os dados pelo caminho trilhado por Arretche (2010), é possível verificar que a implementação do Fundeb representou uma elevação dos

recursos no cômputo total daqueles disponíveis para os municípios (o estudo analisou somente dados municipais).

A arrecadação própria correspondeu a R\$ 246,39 *per capita* em 2006 e evoluiu para R\$ 307,35 *per capita* em 2009, representando um crescimento de 24,7% no período. As transferências constitucionais representavam um acréscimo de R\$ 621,42 *per capita* em 2006 e passaram a crescer R\$ 727,69 em 2009, representando um crescimento de 17,1%. As transferências condicionais universais representavam um acréscimo de R\$ 267,54 em 2006 e passaram para R\$ 390,13 em 2009, ou seja, evoluíram 45,8%. As outras receitas não consideradas pelos cálculos realizados representavam R\$ 182,72 em 2006 e passaram para R\$ 203,02 em 2009, crescendo apenas 11,1%.

Foram justamente as transferências condicionadas universais que mais contribuíram para o crescimento do gasto *per capita* total das receitas municipais no período. Uma possível explicação para esse crescimento maior das transferências condicionadas talvez seja a mudança no formato de participação da União no Fundeb.

**Tabela 3 – Evolução dos valores per capita dos recursos recebidos via Fundef e Fundeb pelos municípios brasileiros.<sup>7</sup>**

	2006	2007	2008	2009
Receita	24.422.184.434,00	20.241.598.080,21	35.598.003.493,48	40.315.275.992,00
Percapita	134,01	165,6	201,06	216,13

Os recursos transferidos aos municípios brasileiros tiveram um crescimento real de 61,3%, entre 2006 e 2009. Em termos nominais, a *per capita* passou de R\$ 134,01 para R\$ 216,13. Ou seja, o peso da política condicionada por regulação federal teve expressivo crescimento no período.

Porém, uma análise dos recursos disponíveis na esfera municipal pode servir também para relativizar os efeitos do Fundeb na redução das desigualdades regionais. Analisando os dados de 2009, ano em que a participação da União e a contagem das matrículas foram integralizadas para efeitos redistributivos, fica evidente que, apesar da melhora ocorrida no período, a participação percentual desses recursos na totalidade das receitas correntes continua pequena. Os recursos do Fundeb representavam apenas 12,8%.

A Tabela 4 compara o comportamento das receitas correntes e das receitas oriundas do Fundeb, partindo dos parâmetros criados por Vazquez (2007).

**Tabela 4 – Impacto das receitas correntes e do Fundeb na redução das desigualdades nos municípios brasileiros – 2009.<sup>8</sup>**

RECEITA MUNICIPAL	VAA MINIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MÉDIO (3)	DESVIO PADRÃO (4)	VAA MIN/VAA MÉDIO	VAA MAX/VAA MIN	COEF VAR (4/3)
CORRENTE	181,79	11027,92	1679,09	834,13	10,8%	61,7	0,497
FUNDEB	1221,34	1809,81	1546,03	351,68	79,0%	2,48	0,227

A tabela acima faz um exercício comparativo. Porém, os dados do Fundeb correspondem à totalidade de recursos distribuídos para estados e municípios e constrói *per capita*, tendo por base as matrículas escolares. Os dados da receita corrente correspondem somente a informações municipais e a *per capita* é relativa ao total da população residente.

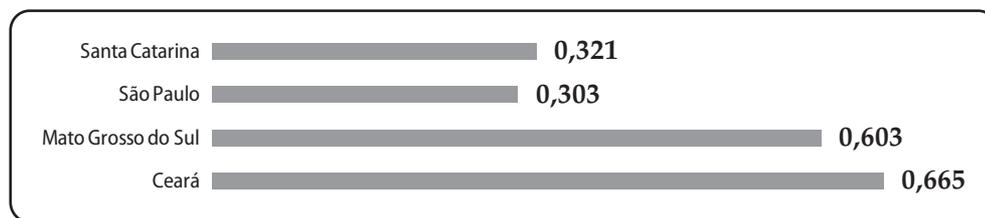
Mesmo com essa ressalva, caso os recursos do Fundeb fossem significativos no total das finanças municipais, seria razoável esperar que a diferenciação entre *per capita*s se apresentasse menos desigual.

Em termos de receitas correntes municipais, a diferença entre *per capita* mínima e máxima é de 61,7 vezes contra apenas 2,48 vezes no universo das receitas do Fundeb. O coeficiente de variação nas receitas correntes municipais é de 0,497, percentual três vezes maior do que aquele encontrado nas receitas do Fundeb (0,227).

A distribuição dos recursos entre os municípios guarda enorme desigualdade. A distribuição apenas dos recursos do Fundeb guarda uma relação muito mais justa e equitativa. Porém, seus efeitos são proporcionais à sua participação no montante dos recursos disponíveis, o que diminui sua capacidade de tornar mais justa a distribuição dos recursos realmente disponíveis para cada cidadão em cada município.

Recente pesquisa sobre o valor por aluno praticado nos municípios brasileiros, em 2009, publicada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UN-DIME, 2012) reforça essa afirmação. A pesquisa trouxe uma contribuição relevante para a fundamentação da afirmação de que os recursos, nos municípios, que não integram a cesta vinculada ao Fundeb, fazem a diferença, quando se discute desigualdade regional.

## Gráfico 2 – Percentual de cobertura do valor por aluno de creche em estados selecionados com recursos do Fundeb – 2009.



Fonte: Undime (2012).

Comparando os resultados dos quatro estados de diferentes regiões do país (São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Ceará), a Undime (2012) chegou à conclusão que os municípios do estado de São Paulo sustentavam, em 2009, o atendimento à creche com apenas 30,3% de participação do Fundeb. Na outra ponta a pesquisa encontrou os municípios cearenses, que dependem de forma mais significativa do fundo para sustentar sua rede de creches (66,5% do valor por aluno é custeado por essa fonte de recursos).

## Conclusão

As breves reflexões realizadas por este artigo mostram que a política de fundos implementada em nosso país, desde 1998, se mostrou eficiente em tornar mais equitativa a distribuição de recursos entre as unidades federativas, diminuindo a desigualdade, existente anteriormente, entre os valores disponibilizados por aluno.

Ficou evidenciado, também, que um componente essencial para o sucesso dessa política pública é a participação financeira da União. No período de vigência do Fundef, com a restrição no volume de recursos repassados para a complementação do valor por aluno de estados mais pobres, os efeitos benéficos dessa política foram despotencializados. Com a introdução de regras mais rígidas acerca do formato dos repasses federais e o aumento do volume para a complementação dos fundos com valores mais baixos, os efeitos da política no combate à desigualdade entre unidades federadas aumentou de forma significativa.

Essa ação benéfica, porém, representa uma melhoria que incide sobre um percentual pequeno dos recursos disponíveis para os entes federados. No caso dos municípios, ente federado responsável pelo provimento da maioria das matrículas públicas, a participação dos recursos repassados pelo Fundeb no montante das receitas correntes é de apenas 12,8%. Assim, mesmo que tenha ocorrido a melhoria dos efeitos de diminuição da desigualdade regional com a transição de Fundef para Fundeb, ela deve ser relativizada.

A manutenção de uma estrutura tributária injusta, em termos regionais, se não anula, diminui os efeitos na direção da equidade que a política de fundos representa.

*Recebido e aprovado em julho de 2012*

## Notas

- 1 *Come together* - o sentido é de “unir”, ou seja, são federações que unem estados que estavam separados, conforme Stepan (1999).
- 2 *Hold together* - o sentido, também dado por Stepan (1999), é de “manter a união”.
- 3 Em valores reais de dezembro de 2006.
- 4 *Trade-off* – aqui sendo utilizado no sentido de “compensação”.
- 5 Elaboração própria. Valores sem atualização.
- 6 Valores corrigidos pelo IPCA. Elaboração própria.
- 7 Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.
- 8 Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.

## Referências

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-342, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

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

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro

a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

NEGRI, Barjas. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília, DF: Inep, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 13-38.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base 2009**. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <<http://tinyurl.com/6wnjmsw>>. Acesso em: fev. 2012.

VAZQUEZ, Daniel A. Desigualdades interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

## Federalism, educational funding and reduced inequality

**ABSTRACT:** Since 1998, education has had a funding policy intended to be effective in reducing regional inequality. Starting from a different perspective, Vazquez (2007) and Arretche (2010) concluded that central government participation was essential if this issue was to be confronted. This paper updates these two authors' information and demonstrates that the establishment of the *Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals* (Fundeb) brought about an improvement of regional inequality indicators and that this reduction is, to a large extent, explained by the more active role of central government. However, the effects of regional equity should be relativized due to the minor importance of the fund's resources in terms of total revenue available to municipalities.

*Keywords:* Educational funding. Fundeb. Regional inequality. Basic education.

## Le fédéralisme, les fonds dans l'éducation et la diminution des inégalités

**RÉSUMÉ:** Depuis 1998, l'éducation vit une politique de fonds qui prétend être efficace pour la réduction des inégalités régionales. Même ayant suivi des chemins différents, Vazquez (2007) et Arretche (2010) aboutirent à la conclusion que la participation de l'Union est fondamentale pour faire face à cette question. Cet article met à jour les informations des deux auteurs et confirme que la création du fonds pour l'entretien et le développement de l'éducation de base et de la valorisation des professionnels de l'éducation (Fundeb) représente une amélioration des indicateurs d'inégalités régionales ; et que cette réduction s'explique en grande partie par le rôle plus actif de l'Union. Les effets de l'équité régionale doivent être relativisés en fonction du faible poids que les ressources du fond possèdent vis-à-vis de la totalité des recettes disponibles pour les municipalités brésiliennes.

*Mots-clés:* Financement de l'éducation. Fundeb. Inégalités régionales. Éducation de base.

## El federalismo, los fondos en la educación y la disminución de las desigualdades

**RESUMEN:** Desde 1998, la educación vivencia una política de fondos que pretende ser efectiva en la reducción de las desigualdades regionales. Reflexiones realizadas por Vazquez (2007) y Arretche (2010) a través de caminos diferentes, concluyeron que la participación de la Unión es fundamental en el enfrentamiento de la cuestión. Este artículo actualiza las informaciones de los dos autores y comprueba, que la creación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), representó una mejoría de los indicadores de desigualdad regional; y que esa reducción se explica, en gran parte, por el papel más activo de la Unión. Los efectos de equidad regional deben ser relativizados debido al bajo peso que los recursos del fondo poseen en la totalidad de los ingresos disponibles para los municipios brasileños.

*Palabras clave:* Financiamiento de la educación. Fundeb. Desigualdad regional. Educación básica.