

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

LUIZ ARAÚJO\*

**RESUMEN:** Desde 1998, la educación vivencia una política de fondos que pretende ser eficiente en la reducción de las desigualdades regionales. Reflexiones realizadas por caminos diferentes por Vazquez (2007) y Arretche (2010) llegaron a la conclusión de 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 la Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) representó una mejora 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 las recetas disponibles para los municipios brasileños.

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

## El federalismo brasileño

**L**a Constitución define Brasil como una República Federativa, pero el acuerdo sobre las características del federalismo en nuestro país prácticamente termina en esa afirmación.

---

\* Doctorando en Educación. Profesor de la red municipal de Belén (PA) y colaborador de la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación. *E-mail:* <rluiz\_araujo@yahoo.com.br>.

Utilizando la clasificación creada por Stepan (1999) para los varios tipos de federalismo, podemos afirmar que Brasil está distante del grupo que él denomina de federalismo *come together*<sup>1</sup>, pues, en este caso, los entes soberanamente se adhirieron al sistema sin perder la identidad individual. Los EEUU, Suiza y Australia se incluirían en este caso. Brasil estaría más próximo al otro extremo, denominado *hold together*<sup>2</sup>, grupo formado por estados con fuertes rasgos unitarios y en el cual la mudanza fue motivada por la necesidad de manutención de la unión, transfiriendo poder a los entes subnacionales y transformando sus estados unitarios en federaciones.

Una de las marcas del federalismo brasileño fue justamente el enfrentamiento de las características desiguales del desarrollo de las diversas regiones. Para el surgimiento del federalismo, no pesaron las características relevantes de las plurinacionalidades (las naciones de pueblos originarios no fueron reconocidas como elemento constitutivo relevante para la decisión) o distinciones religiosas que justificaran el modelo.

Así, el componente central del diseño de las instituciones políticas brasileñas fue, sin lugar a dudas, la existencia de jurisdicciones ricas y pobres y la consecuente busca de equilibrio entre sus intereses.

Aunque definiéndose como una federación, el desarrollo nacional fue anclado en respuestas centralizadoras para los dilemas de integración territorial, es decir, "elevadas tasas de crecimiento económico fueron acompañadas de elevada desigualdad en la distribución espacial y social de la riqueza, que se concentró en el sur y sudeste". (ARRET-CHE, 2010, p. 595).

## Dicotomía federalista

Existe una clara dicotomía en el texto constitucional de 1988. Por un lado, esa Carta profundizó la importancia de los gobiernos subnacionales en el gasto público y en la provisión de servicios; y expresó en varios artículos una clara preocupación con el combate a las desigualdades regionales. En el inciso III de su artículo 3º está inscrita como uno de los objetivos fundamentales la erradicación de la pobreza y de la marginalización y la reducción de las desigualdades sociales y regionales. Idéntica preocupación está registrada en los artículos 43, 165 y 170.

Por otro lado, las decisiones de recaudación tributaria, destino de gasto y ejecución de políticas públicas permanecieron claramente concentradas en la esfera federal. Estoy de acuerdo con la afirmación de Arretche (2009) de que los constituyentes de 1988 crearon un modelo de Estado federativo que combinó una amplia autoridad jurisdiccional en manos de la Unión y limitadas oportunidades institucionales de veto a los gobiernos subnacionales. Ellos no crearon un ambiente institucional que congelara la distribución original de autoridad, pues no establecieron exigencias de movilización

de supermayorías para alteración de las reglas del juego. Los numerosos cambios constitucionales ocurridos en los casi 24 años de vigencia de la Carta de 1998 comprueban ese hecho.

En el capítulo que trata de la educación nacional también se encuentran referencias a la necesidad de combatir las desigualdades regionales. Entre los principios que deben ser perseguidos en la educación está la garantía de patrón de calidad (art. 206, inciso VII), otra forma de expresar la necesidad de ofrecer iguales condiciones para brasileños de diferentes clases sociales y regiones. Al discurrir sobre las atribuciones de la Unión con respecto a la colaboración de ese ente federado con los demás, la Constitución hace explícita la preocupación respecto al combate a la desigualdad regional:

Art. 211. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza.

§ 1º La Unión organizará el sistema federal de enseñanza y el de los Territorios, financiará las instituciones de educación públicas federales y ejercerá, en materia educacional, función redistributiva y supletoria, de manera a garantizar igualdad de oportunidades educacionales y patrón mínimo de calidad de enseñanza mediante asistencia técnica y financiera a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios.

[...]

§ 4º En la organización de sus sistemas de enseñanza, la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios definirán formas de colaboración, a modo de asegurar la universalización de la enseñanza obligatoria. (BRASIL, 1988, p. 137-138).

El federalismo en el área educacional tendría como uno de sus soportes la actuación de la Unión para garantizar la igualdad de oportunidades educacionales y patrón mínimo de calidad, a través de su función redistributiva y supletoria. La función redistributiva irá a desembocar en el establecimiento de una política de fondos complementados por recursos federales. La función supletoria es operacionalizada por programas federales, sean aquellos de incidencia directa en las escuelas, sean aquellos que necesitan de convenios con los entes federados subnacionales.

Los indicadores educacionales comprueban que más de un siglo de federalismo no ha sido suficiente para una consistente reducción de las desigualdades territoriales.

En términos de acceso, es evidente la desigualdad. La Enmienda Constitucional (EC) n° 59 establece que en 2016 todos los brasileños entre cuatro y 17 años deberán estar estudiando. Datos del Censo Demográfico del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2010) muestran que aún tenemos 3.853.317 niños y jóvenes fuera de la escuela. De ese total, 28% están en el Nordeste y 15% en el Norte.

La mayor tasa de atendidos que corresponde a la futura franja obligatoria fue encontrada en el Sudeste, donde 92,7% de esos brasileños ya están matriculados. Sin

embargo, en el Norte, ese porcentaje es de apenas 87,8%. Aproximándonos hacia los números de los estados del Norte, podemos verificar que en Amapá solamente 82,2% están en la escuela, en Pará apenas 79,2% y en Amazonas la situación es más crítica, pues solamente 71% estudian, o sea, casi 30% de los amazonenses están excluidos del derecho al acceso a la escolarización obligatoria.

En el preescolar (cuatro y cinco años) tenemos 80% de los niños estudiando, pero en el Norte ese porcentaje es de apenas 69%; en Amapá es de 66,7%.

Uno de los graves problemas de la educación es el analfabetismo, que aún es alto (9,6% de la población con más de 15 años), pero la situación es más grave en el Nordeste (19,1%).

Esa desigualdad territorial se debe a una asimetría entre las condiciones económicas de los entes federados y la distribución de competencias previstas constitucionalmente, es decir, hay una distancia entre las obligaciones legales y las condiciones que cada ente federado tiene efectivamente para cumplirlas.

## Política de fondos

Dos alteraciones constitucionales se propusieron enfrentar el problema de la desigualdad de destino de recursos entre los entes federados. En 1996 se aprobó la Enmienda Constitucional nº 14, que obligó los estados y los municipios a enfocar 60% de sus gastos educacionales con la manutención y desarrollo de la educación básica. Para operacionalizar esa prioridad se crearon fondos contables estatales - Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de la Valorización del Magisterio (FUNDEF)-, los cuales bloquearon los recursos derivados de las principales transferencias e impuestos y los distribuyeron de acuerdo con las matrículas registradas en el censo escolar.

Diez años después de la institución del FUNDEF, una nueva Enmienda Constitucional (nº 53, de 2006) alteró su alcance y amplió el porcentaje de vinculación de impuestos bloqueados en los fondos estatales, agregó el conjunto de impuestos participantes (de 15% para 20%) y amplió el alcance en término de matrículas contempladas, pasando a ser contabilizados todos los alumnos del sistema educativo (educación infantil, educación básica, educación secundaria y sus respectivas modalidades).

Para Oliveira y Souza (2010), apenas en 1996, con el Fundef, se estableció un criterio más razonable para la división de los recursos vinculados, de modo a que, mínimamente, se articulara apoyos financieros a las respectivas responsabilidades.

Algunos autores afirman que la política de fondos promovió una minirreforma tributaria en el ámbito de cada unidad de la federación, redistribuyendo recursos de acuerdo con el volumen de matrículas ofrecidas por cada estado o municipio – Negri

(1997) y Vazquez (2007) son ejemplos de concordancia con esa afirmación. De hecho, en el ámbito de cada unidad federada hubo una redistribución de parcela de los recursos educacionales que, por fuerza de la Enmienda Constitucional n° 14, de 1996, pasaron a acompañar a los alumnos.

Ante esas evaluaciones optimistas en lo que respecta al potencial de disminución de las desigualdades regionales, es bastante pertinente preguntar si dicha política realmente ha conseguido hacer menos desigual la distribución de recursos entre los entes federados. Por lo menos dos caminos han sido utilizados para responder a esa pregunta. El camino propuesto por Vazquez (2007) se constituyó en analizar los efectos del Fundef en el valor promedio por alumno en cada estado de la federación y medir la posible reducción de la desigualdad entre ellos. El camino recorrido por Arretche (2010) fue el de analizar el comportamiento y el peso de las recetas tributarias, de las transferencias constitucionales, entre ellas las condicionadas de carácter universal (en las cuales se inscribe el FUNDEF y los repases para el Sistema Único de Salud [SUS]) y de las transferencias voluntarias, y buscar medir su peso en las finanzas municipales.

Para verificar la capacidad del FUNDEF en promover una reducción de las desigualdades entre los estados en el financiamiento de la enseñanza pública básica, Vazquez (2007) construyó una tabla de valores promedios alumno/año, por unidades federativas y regiones. Adoptó el valor medio nacional igual a 100, a fin de verificar si los valores aplicados en las unidades de la federación se aproximaron o se distanciaron de la media.

Con los datos, construyó tres indicadores de desigualdad interestaduais: a) razón entre el valor mínimo y el medio; b) razón entre el valor máximo y el mínimo; y c) razón entre la desviación media y el valor medio. El último indicador representa una medida de dispersión relativa, expresando la variabilidad en relación a la media, es decir, cuanto más grande el coeficiente, más grande la desigualdad.

**Tabla 1 – Evolución de los valores mínimo, máximo y medio por alumno/año e indicadores de desigualdad entre las unidades federadas, en el período 1996-2006.**

AÑO	VAA MÍNIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MEDIA (3)	DESVIO EST. (4)	VAA MÍN/VA MEDIA	VAA MÁX./VA MÍN	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

AÑO	VAA MÍNIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MEDIA (3)	DESVIO EST. (4)	VAA MÍN/VA MEDIA	VAA MÁX./VA MÍN	COEF VAR (4/3)
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

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

La primera conclusión del autor es que la implementación del FUNDEF, en 1998, redujo las desigualdades interestatales. Eso tuvo como causa la complementación de recursos de la Unión y por ende, elevó el nivel mínimo del valor alumno/año, que en el año anterior representaba 44,5% del valor promedio (en el estado de Maranhao), para cerca de 72%.

Así, se concluye que el impacto inicial del FUNDEF (introducción del valor mínimo nacional) representó un avance en la reducción de las desigualdades interestatales en el financiamiento de la educación básica; se comprobó una convergencia de los valores alumno/año aplicado en las unidades federadas en dirección al valor promedio nacional, a través del incremento del valor alumno/año de algunos estados, donde el valor aplicado era inferior al mínimo establecido nacionalmente. (VAZQUEZ, 2007, p. 264-265).

Antes de la implementación del FUNDEF, el valor mínimo representaba apenas 48,2% del valor promedio y el coeficiente de variación (relación entre la desviación media y el valor medio) era de 0,3742.

Vazquez identificó una caída del coeficiente de variación de 1998 a 2000, pero también detectó que, a partir de 2001, los efectos positivos comenzaron a disminuir, lo que hizo que la situación en 2006 fuese mejor que la registrada antes de la existencia del FUNDEF.

La reducción de distancia entre valores máximos y mínimos es otra forma de identificar las limitaciones de los resultados del Fondo. En 1997, el valor máximo por alumno/año era 5,43 veces más grande que el valor mínimo. En 1999, se registró la mejor relación (3,93 veces), pero este encerró su último año de existencia con una relación 4,32 veces.

El estudio detectó el efecto perjudicial del incumplimiento, por parte de la Unión, de la legislación reguladora del FUNDEF, lo que provocó una disminución del volumen de recursos repasados por complementación financiera para los fondos con menor *per cápita*. Así, con el transcurrir del tiempo, los efectos beneficiosos fueron disminuyendo y el autor asegura que,

[...] en los primeros cinco años de funcionamiento del FUNDEF, los estados más pobres que aplican el valor mínimo tienen sus valores alumno/año reducidos, en función de los reducidos reajustes de este mínimo. Por otro lado, en los estados donde los valores alumno/año aplicados son bastante altos, estos son incrementados en el mismo ritmo del aumento de las recetas vinculadas al FUNDEF, pues estos estados poseen mayor capacidad fiscal referente a los impuestos y transferencias que componen el fondo. (VAZQUEZ, 2007, p. 266).

Es evidente en la investigación de Vazquez (2007) que la participación redistributiva de la Unión es determinante para un aumento o una disminución de las desigualdades regionales y que la baja participación de ese ente federado en el financiamiento del FUNDEF impidió un resultado más significativo en relación al equilibrio federativo.

Arretche (2010) analiza las recetas municipales y verifica cuál es el valor *per cápita* (por ciudadano residente) disponible en cada municipio brasileño, separando el *per cápita* por fuente de esos recursos. Los recursos derivados del FUNDEF se agruparon en las transferencias condicionadas universales, que son aquellas repasadas por la Unión, pero que los municipios no tienen autonomía sobre su utilización, es decir, recetas que poseen un direccionamiento de utilización regulado por la Unión.

Los datos sistematizados por la autora muestran que si los municipios contaran apenas con su propia recaudación, su receta media, a lo largo del período 1996-2006, habría estado alrededor de R\$ 100 *per cápita*. Para la existencia de ese ente federado son esenciales las transferencias constitucionales – federales y estatales –, que añaden una suma significativa de recursos a los cofres municipales, aumentando el nivel promedio de las recetas municipales para cerca de R\$ 800 *per cápita*, en 2006; y las transferencias condicionales universales tienen un impacto positivo adicional, agregando cerca de R\$ 200 *per cápita*.

De los datos que sistematiza, la autora llegó a las siguientes conclusiones: 1. Solamente con recaudación propia la capacidad de gasto de los municipios sería ampliamente desigual. 2. La recaudación propia sumada a las transferencias constitucionales estatales presentaría un panorama menos desigual. Sin embargo, el nivel estaría muy próximo de la desigualdad de riqueza, pues la recaudación tributaria propia, sumada a las transferencias estatales, refleja, en gran medida, la desigualdad de actividad económica entre los municipios brasileños. 3. El Fondo de Participación de los Municipios (FPM) posee significativo efecto de reducción de las desigualdades de receta. Si los municipios contaran apenas con receta propia y con el FPM, las desigualdades disminuirían por la mitad y 4. Si el FUNDEF y la NOB-96 fueran las únicas fuentes de receta, además de la recaudación propia, el efecto de reducción sería semejante al del FPM. Individualmente, son las más redistributivas, pero el impacto global sobre las recetas es pequeño.

Para la autora,

[...] hay un *trade-off* entre la reducción de las desigualdades territoriales y la plena autonomía de los gobiernos locales. El papel redistributivo del gobierno federal parece ser una condición para reducir desigualdades interjurisdiccionales de receta y, como consecuencia, la desigualdad de acceso de los ciudadanos a servicios públicos en el interior de un Estado-nación. En la ausencia de las transferencias, la capacidad de los municipios brasileños para proporcionar los servicios públicos sería sumamente desigual. (ARRETICHE, 2010, p. 611).

A pesar de caminos diferentes, los dos autores llegan a conclusiones semejantes: no es posible reducir las desigualdades entre los entes federados sin que haya una participación más activa de la Unión, en el financiamiento de políticas públicas. Esa presencia posee un "efecto colateral", que es la pérdida de autonomía de los demás entes federados en configurar tales políticas. A pesar de la eficiencia en el combate a la desigualdad territorial, las transferencias condicionadas universales, entre ellas las transferencias para el SUS y para el FUNDEF, aún representan una parte pequeña de los recursos municipales, aunque más importantes que los recursos recaudados por esos entes federados.

Tanto Vazquez como Arretche analizaron el período anterior a la implementación del FUNDEF, siendo necesario actualizar sus datos y la consecuente comprobación de los efectos de ese nuevo fondo en la reducción de las desigualdades territoriales (regionales).

También es necesario comprobar si recientemente ha ocurrido una variación significativa del peso de las transferencias derivadas de la política de fondos en el cálculo general de las recetas municipales.

Aplicando los mismos parámetros propuestos por Vazquez (2007), fue posible construir la Tabla 2, que actualiza los impactos del FUNDEF en las desigualdades entre los entes federados.

**Tabla 2 – Evolución de los valores mínimo, máximo y medio por alumno/año e indicadores de desigualdad entre las unidades federadas, en el período 2006-2012.<sup>5</sup>**

AÑO	VAA MÍNIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MEDIA (3)	DESVIO EST. (4)	VAA MÍN./VA MEDIA	VAA MÁX./VA MÍN	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

Esa actualización permite inferir que la implantación del FUNDEB ha representado una sensible disminución de las desigualdades regionales en el reparto de los recursos vinculados a la política de fondos.

En 2006, el valor mínimo representó 56,3% del valor promedio practicado por los fondos estatales. Con la implementación del FUNDEB, se proyecta para 2012 que el valor mínimo signifique 86,2% de ese mismo valor.

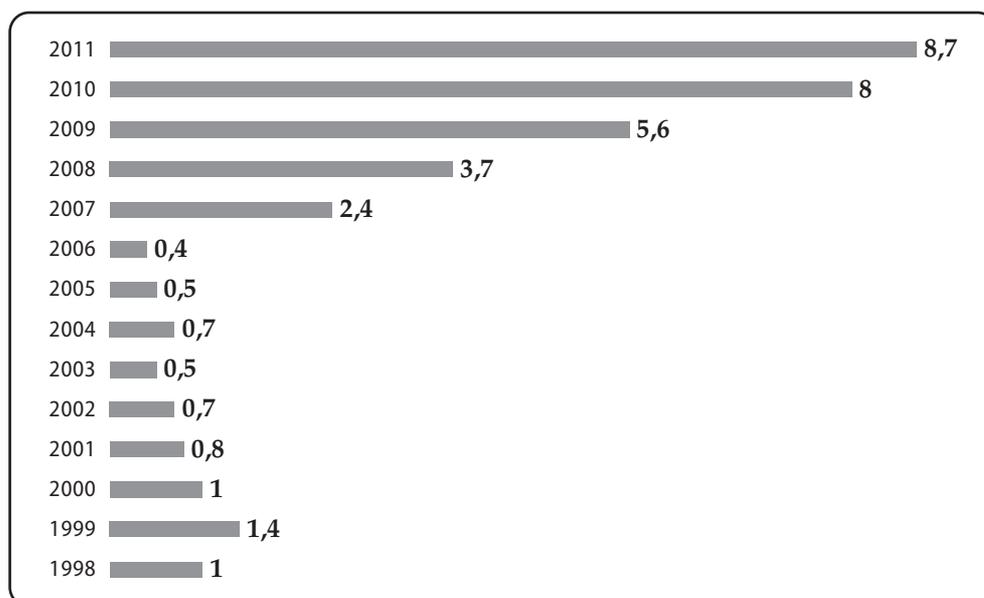
De la misma manera, es posible comprobar una significativa reducción de la distancia entre valores máximos y mínimos. En el último año del FUNDEF, la diferencia estaba en 4,32 veces y la proyección para 2012 es de 2,39 veces, lo que representa 44,6% en dicha diferencia.

El análisis del coeficiente de variación también confirma la tendencia de reducción de las desigualdades en la distribución de los recursos del fondo. En 2006, el indicador era de 0,340 y han venido cayendo año a año, proyectado, para 2012, en un nivel de 0,160.

El diferencial que explica esa mejoría en los indicadores contruidos por Vazquez (2007) para medir las desigualdades regionales dentro de la política de fondos es el mayor aporte de recursos federales en el FUNDEB.

El gráfico 1 muestra el cambio de tendencia de los aportes financieros de la Unión, tras la aprobación de la Enmienda Constitucional nº 53, de 2006.

**Gráfico 1 – Complementación de la Unión para el FUNDEF y FUNDEB – 1998/2011.<sup>6</sup>**



La principal explicación para esa brusca reducción es la modificación del formato de cálculo de la complementación de la Unión en el fondo, que ha propiciado no solo un incremento del volumen de los recursos, sino que ha impedido cualquier intento de reducción de los valores.

Tratándose de medir los efectos positivos de la política de fondos en la reducción de las desigualdades, llevando en consideración, en un primer momento, solamente el universo de recursos vinculados y redistribuidos por esa política, queda comprobado el acierto de las conclusiones de Vazquez (2007) y Arretche (2010), pues solamente con una presencia más significativa de recursos federales es posible garantizar efectos más duraderos de reducción de las desigualdades.

Analizando y actualizando los datos a través del camino marcado por Arretche (2010), es posible verificar que la implementación del FUNDEB ha representado una subida de los recursos en el cómputo total de aquellos disponibles para los municipios (el estudio solamente analizó datos municipales).

La recaudación propia correspondió a R\$ 246,39 *per cápita* en 2006 y evolucionó a R\$ 307,35 *per cápita* en 2009, representando un crecimiento de 24,7% en el período. Las transferencias constitucionales representaban un incremento de R\$ 621,42 *per cápita* en 2006 y pasaron a sumar R\$ 727,69 en 2009, representando un crecimiento de 17,1%. Las transferencias condicionales universales representaban un incremento de R\$ 267,54 en 2006 y pasaron para R\$ 390,13 en 2009, o sea, evolucionaron 45,8%. Las otras recetas no consideradas por los cálculos realizados representaban R\$ 182,72 en 2006 y pasaron para R\$ 203,02 en 2009, creciendo apenas 11,1%.

Fueron justamente las transferencias condicionadas universales que más contribuyeron para el crecimiento del gasto *per cápita* total de las recetas municipales en el período. Una posible explicación para ese mayor crecimiento de las transferencias condicionadas tal vez sea la mudanza al formato de la participación de la Unión en el FUNDEB.

**Tabla 3 – Evolución de los valores *per cápita* de los recursos recibidos vía FUNDEF y FUNDEB por los municipios brasileños.<sup>7</sup>**

	2006	2007	2008	2009
Ingresos	24.422.184.434,00	20.241.598.080,21	35.598.003.493,48	40.315.275.992,00
<i>Per cápita</i>	134,01	165,6	201,06	216,13

Los recursos transferidos a los municipios brasileños tuvieron un crecimiento real de 61,3% entre 2006 y 2009. En términos nominales, la *per cápita* pasó de R\$ 134,01 para R\$ 216,13. O sea, el peso de la política condicionada por regulación federal tuvo un crecimiento importante en el período.

Sin embargo, un análisis de los recursos disponibles en la esfera municipal también puede servir para relativizar los efectos del FUNDEB en la reducción de las desigualdades regionales. Analizando los datos de 2009, año en que la participación de la Unión y el resultado de las matrículas fueron integradas para efectos redistributivos, queda evidente que, a pesar de la mejora ocurrida en el período, la participación porcentual de esos recursos en la totalidad de las recetas corrientes continúa pequeña. Los recursos del FUNDEB representaban apenas 12,8%.

La Tabla 4 compara el comportamiento de las recetas corrientes y de las recetas derivadas del Fundeb, partiendo de los parámetros creados por Vazquez (2007).

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

RECEITA MUNICIPAL	VAA MÍNIMO (1)	VAA MÁXIMO (2)	VAA MEDIO (3)	DESVIACIÓN PADRÃO (4)	VAA MIN/VAA MEDIO	VAA MAX/VAA MIN	COEF VAR (4/3)
CORRIENTE	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

La tabla de arriba hace un ejercicio comparativo. Sin embargo, los datos del FUNDEB corresponden a la totalidad de recursos distribuidos para estados y municipios y construye *per cápita*, teniendo por base las matrículas escolares. Los datos de la receta corriente corresponden solamente a informaciones municipales y la *per cápita* es relativa al total de la población residente.

Incluso con esa advertencia, si los recursos del FUNDEB fueran significativos en el total de las finanzas municipales, sería razonable esperar que la diferenciación entre *per cápitas* se presentara menos desigual.

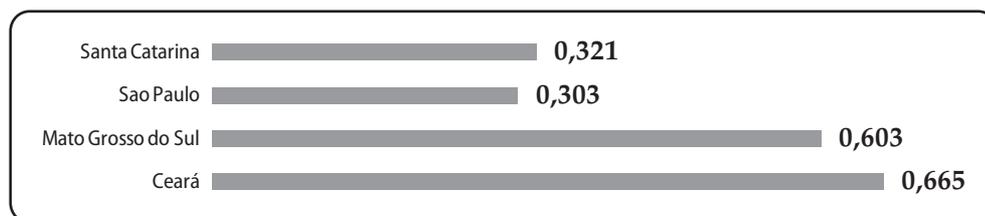
En términos de recetas corrientes municipales, la diferencia entre *per cápita* mínima y máxima es de 61,7 veces contra apenas 2,48 veces en el universo de las recetas del FUNDEB. El coeficiente de variación en las recetas corrientes municipales es de 0,497, porcentual tres veces mayor que aquel encontrado en las recetas del Fundeb (0,227).

La distribución de los recursos entre municipios guarda enorme desigualdad. La distribución apenas de los recursos del FUNDEB guarda una relación mucho más justa y equitativa. Pero, sus efectos son proporcionales a su participación en la suma de los recursos disponibles, lo que disminuye su capacidad de hacer más justa la distribución de los recursos realmente disponibles para cada ciudadano en cada municipio.

Reciente investigación sobre el valor por alumno practicado en los municipios brasileños, publicada por la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación (UNDIME, 2012) refuerza esa afirmación. La investigación ha traído una contribución

relevante para el fundamento de la afirmación de que los recursos, en los municipios, que integran el conjunto vinculado al FUNDEB, marcan la diferencia cuando se discute desigualdad regional.

### Gráfico 2 – Porcentual de cobertura del valor por alumno de guardería en estados seleccionados con recursos del Fundeb – 2009.



Fuente: Undime (2012).

Comparando los resultados de los cuatro estados de diferentes regiones del país (Sao Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul y Ceará), la UNDIME (2012) llegó a la conclusión que los municipios del estado de Sao Paulo mantenían, en 2009, la atención a las guarderías con apenas 30,3% de participación del FUNDEB. Por otro lado, el estudio encontró los municipios cearenses, que dependen de forma más significativa del fondo para mantener su red de guarderías (66,5% del valor por alumno es financiado por esa fuente de recursos).

### Conclusión

Las breves reflexiones realizadas por este artículo muestran que la política de fondos implementada en nuestro país, desde 1998, se ha mostrado eficiente en tornar más equitativa la distribución de recursos entre las unidades federativas, disminuyendo la desigualdad, existente anteriormente, entre los valores disponibles por alumno.

Quedó evidenciado, también, que un componente esencial para el éxito de esa política pública es la participación financiera de la Unión. En el período de vigencia del FUNDEF, con la restricción en el volumen de recursos repasados para la complementación del valor por alumno de estados más pobres, los efectos beneficiosos de esa política fueron despotencializados. Con la introducción de reglas más rígidas acerca del formato de los repases federales y el aumento del volumen para la complementación de los fondos con valores más bajos, los efectos de la política en el combate a la desigualdad entre unidades federadas ha aumentado de forma significativa.

Esa acción beneficiosa, sin embargo, representa una mejora que incide sobre un porcentual pequeño de los recursos disponibles para los entes federados. En el caso de

los municipios, ente federado responsable por la provisión de la mayoría de las matrículas públicas, la participación de los recursos repasados por el FUNDEB en la suma de las recetas corrientes es de apenas 12,8%. Así, mismo que haya ocurrido la mejora de los efectos de disminución de la desigualdad regional con la transición del FUNDEF para FUNDEB, ella debe ser relativizada.

La manutención de una estructura tributaria injusta, en términos regionales, si no anula, disminuye el efecto de la equidad en el sentido que la política representa los fondos.

*Recibido y aprobado en julio de 2012*

## Notas

- 1 *Come together* - el sentido es de "unir", o sea, son federaciones que unen estados que estaban separados, conforme Stepan (1999).
- 2 *Hold together* - el sentido, también dado por Stepan (1999), es de "mantener la unión".
- 3 En valores reales de diciembre de 2006.
- 4 *Trade-off* – aquí está siendo utilizado en el sentido de "compensación".
- 5 Elaboración propia. Valores sin actualización.
- 6 Valores corregidos por el IPCA. Elaboración propia.
- 7 Valores corregidos por el IPCA. Cálculos realizados por el autor.
- 8 Valores corregidos por el IPCA. Cálculos realizados por el autor.

## Referencias

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.

\_\_\_\_\_. 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*, Brasília, DF, 13 sept. 1996.

\_\_\_\_\_. Enmienda Constitucional nº 53, de 19 de diciembre de 2006. Da nueva redacción a los arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 de la Constitución Federal y al art. 60 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dic. 2006.

\_\_\_\_\_. Enmienda Constitucional nº 59, de 11 de noviembre de 2009. Agrega § 3º al art. 76 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias para reducir, anualmente, a partir del ejercicio de 2009, el porcentual 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**, 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 en: <<http://tinyurl.com/6wnjmsw>>. Acceso en: feb. 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.