

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
NÍVEL DOUTORADO

**DIEGO DARTAGNAN DA SILVA TORMES**

**RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA NO BRASIL E NA ARGENTINA**

PORTO ALEGRE

2022

**DIEGO DARTAGNAN DA SILVA TORMES**

**RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA NO BRASIL E NA ARGENTINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão de Processos  
Educaçãois

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Nalú Farenzena

PORTO ALEGRE

2022

### CIP - Catalogação na Publicação

Tormes, Diego Dartagnan da Silva  
Relações Interfederativas e o Financiamento da  
Educação Básica no Brasil e na Argentina / Diego  
Dartagnan da Silva Tormes. -- 2022.  
229 f.  
Orientadora: Nalú Farenzena.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de  
Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Federalismo. 2. Relações Federativas. 3.  
Financiamento da Educação. 4. Políticas Públicas  
Educativas. 5. Estudo Comparado de Políticas  
Educativas. I. Farenzena, Nalú, orient. II. Título.

**DIEGO DARTAGNAN DA SILVA TORMES**

**RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO  
BÁSICA NO BRASIL E NA ARGENTINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como requisito parcial para a  
obtenção do título de Doutor em Educação.

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de Doutor e aprovada em sua forma  
final/com alterações indicadas pela banca.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Nalú Farenzena

Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Silvia Cristófoli

Universidade Federal da Fronteira Sul

---

Prof. Dra. Rosane Carneiro Sarturi

Universidade Federal de Santa Maria

---

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Neusa Chaves Batista

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

À Helena de Fátima da Silva e Adão da Silva Tormes, mãe e pai, que nunca desistiram de mim. Que sempre me apoiaram, entenderam e me auxiliaram em minhas ausências, minhas ansiedades, meus estresses, minhas viagens, minhas corridas para cima e para baixo. Aos dois que, desde minha juventude, aceitaram, apoiaram e financiaram meu desejo de ser professor, ainda que todos fossem contra, e trilhar pelos caminhos das políticas educacionais.

## AGRADECIMENTOS

Após quase cinco anos pesquisando para desenvolver essa tese preciso agradecer à Professora Nalú Farenzena por te me aceitar como orientando.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul por ter me auxiliado na participação em eventos e atividades no Brasil e no Exterior.

À Banca examinadora por ter aceitado o convite e, em especial à professora Rosane Carneiro Sarturi por, ainda no mestrado, ter me aberto as portas da pós-graduação e do gosto pela pesquisa acadêmica.

Aos colegas argentinos Augustin Claus, Alejandro Morduchowicz, Javier Curcio e Maria Eugenia Bucciarelli por sempre estarem dispostos a auxiliar-me nas dúvidas a respeito da realidade educacional argentina em contexto federativo.

Aos colegas de orientação que sempre, de um modo ou de outro, contribuíram com o desenvolvimento da pesquisa seja auxiliando na indicação de literatura, de ferramentas de busca ou de cálculos ou, ainda, sempre lembrando a importância que é a atividade acadêmica de pesquisa.

À minha família (pai, mãe, irmãos e companheiro) que sempre entenderam e aceitaram minhas ausências devido à minha rotina de pesquisa e estudos.

Aos meus amigos e colegas de trabalho que sempre deram um auxílio gigante durante o desenvolvimento desse trabalho seja ouvindo meus desabafos, seja auxiliando minhas ausências seja simplesmente me cobrando “E a tese, como vai?”.

## RESUMO

A pesquisa que aqui se apresenta analisa, em perspectiva comparada, o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina, no período de 2003 a 2018. Para isso, foram analisadas as principais políticas de financiamento que se desenvolvem a partir da articulação federativa na Argentina (Recursos Coparticipables, Ley del Financiamiento Educativo, Fondo Nacional de Incentivo Docente e Ley de Educación Técnico Profesional) e no Brasil (Política de Fundos Contábeis, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Transporte Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola). Trata-se de um estudo comparado, desenvolvido com base nos conceitos de análise e implementação de políticas públicas abordados por Frey (2000), Souza (2006), Jaime *et al.* (2013), Muller e Surel (2002), dos conceitos sobre estudos comparados de Cabellero *et al.* (2016), por Hilker (1964) e Bereday (1968) e dos conceitos de federalismo abordados por Andrade (2012), Anderson (2009), Ventura (2002), Martins (2011) e Oliveira (2007). A pesquisa desenvolveu-se a partir da coleta, sistematização, análise e comparação de documentos legais e normativos que fundamentam as políticas públicas educacionais selecionadas e de dados oficiais de gasto com o financiamento dessas políticas, durante o período de 2003 e 2018. Como achados tem-se que: a. os dois países analisados optam pela forma federativa de Estado e com a repartição de competências em matéria educacional entre todos os entes da federação; b. no período analisado os dois países vivenciaram inflexão na agenda política e econômica; c. essa inflexão significou também mudanças legais ou normativas nos principais mecanismos de financiamento da educação básica pública; e. houve aumento do gasto público em educação, pelo menos nas políticas estudadas. Importante ressaltar que o principal achado dessa pesquisa foi o papel de destaque do Governo Nacional, na Argentina, e do Governo Federal, no Brasil, como indutores de mudanças legais e normativas que fundamentam as políticas públicas educacionais estudadas, mudanças essas que foram fundamentais para o aumento do gasto público para financiar as políticas em foco, ainda que, a partir do ano de 2015, tenha se observado uma tendência de queda na disponibilidade de recursos para o seu financiamento.

Palavras-chave: **Federalismo. Relações Federativas. Financiamento da Educação. Políticas Públicas Educacionais. Estudo Comparado de Políticas Educacionais.**

## ABSTRACT

The research presented here analyzes, in a comparative perspective, the role of national governments in relation to subnational governments, in public basic education funding policies, in Brazil and Argentina, from 2003 to 2018. For this research, the main funding policies that are developed from the federative articulation in Argentina (Recursos Coparticipables, Ley del Financiamiento Educativo, National Fondo de Incentivo Docente and Ley de Educación Técnico Profesional) and Brazil (Accounting Fund Policy, National School Feeding Program, National School Transport Program, Direct Money Program in school) were analysed. This is a comparative study, developed on the basis of the concepts of analysis and implementation of public policies approached by Frey (2000), Souza (2006), Jaime *et al.* (2013), Muller e Surel (2002), also from the concepts on comparative studies developed by Cabellero *et al.* (2016), Hilker (1964) e Bereday (1968) and from the federalism concepts approached by Andrade (2012), Anderson (2009), Ventura (2002), Martins (2011) e Oliveira (2007). This research was developed from the data collection, systematization, analysis and comparison of legal and regulatory documents that underlie public educational policies selected and from official data from spendings with the funding of these public educational policies selected and from official data of spendings with the funding for these policies, during the period of 2003 and 2008. As findings we have that: both analysed countries opt for the federative form of state with the division of powers in educational matters among all entities of the federation; b.in the analyzed period both countries experienced an inflection in the political and economic agenda; c. this inflection also meant legal or normative changes in the main financing mechanisms of public basic education; d. there was an increase in public spending on education, at least in the policies studied. It is important to emphasize that the main finding of this research was the prominent role of the National Government, in Argentina, and the Federal Government, in Brazil, as inducers of legal and normative changes that underlie the public educational policies studied, changes that were fundamental for the increase of public spending to finance the policies in focus, although, from the year 2014, a downward trend was observed in the availability of resources for its financing.

**Keywords: Federalism. Federative Relationships. Education Funding. Educational Public Policies. Comparative Study of Educational Policies.**

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|             |   |
|-------------|---|
| ABE         | Associação Brasileira de Educação   |
| ADTC        | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  |
| AFIP        | <i>Administración Federal de Ingresos Públicos</i>  |
| ARENA       | Aliança Renovadora Nacional   |
| ATN         | <i>Aportes del Tesouro Nacional</i>   |
| AUGM        | Associação de Universidades Grupo Montevideú  |
| BIRD        | Banco Internacional par Reconstrução e Desenvolvimento  |
| CABA        | Cidade Autônoma de Buenos Aires   |
| CACS/FUNDEB | Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| CAE         | Conselho de Alimentação Escolar   |
| CAQ         | Custo Aluno Qualidade   |
| CEDES       | Centro de Estudos Educação e Sociedade  |
| CEPAL       | Comissão Econômica para a América Latina  |
| CF          | Constituição Federal do Brasil  |
| CFE         | <i>Consejo Federal de Educación</i>   |
| CFI         | <i>Comisión Federal de Impuestos</i>  |
| CGECSE      | <i>Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo</i>   |
| CIPPEC      | <i>Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y Crecimiento</i>   |
| CME         | Conselho Municipal de Educação  |
| CNAS        | Conselho Nacional de Assistência Social   |
| CNPq        | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico   |
| CTN         | Código Tributário Nacional  |
| DEM         | Democratas  |
| EJA         | Educação de Jovens e Adultos  |
| EPAA/AAPE   | Archivos Analíticos de Política Educativa   |
| ETP         | Educação Técnica e Profissional   |
| EUA         | Estados Unidos da América   |
| FETP        | <i>Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional</i>   |
| FIES        | Fundo de Financiamento do Ensino Superior   |

|            |   |
|------------|---|
| FINEDUCA   | Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação  |
| FLACSO     | <i>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales</i>  |
| FMI        | Fundo Monetário Internacional   |
| FNDE       | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação   |
| FNETP      | <i>Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional</i>   |
| FNR-M      | Fator de Necessidade de Recursos do Município   |
| FONID      | <i>Fondo Nacional de Incentivo Docente</i>  |
| FPE        | Fundo de Participação dos Estados   |
| FPM        | Fundo de Participação dos Municípios  |
| FUNDEB     | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação   |
| FUNDEF     | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  |
| FUNDESCOLA | Fundo de Fortalecimento da Escola   |
| GCE        | Gasto Consolidado em Educação   |
| GEN        | Governo Nacional em Educação  |
| GEP        | Gasto Educativo das Províncias  |
| GEPESUR    | <i>Grupo de Estudios de Políticas Educativas del Sur</i>  |
| IBICT      | Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia  |
| ICMS       | Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação |
| IDEB       | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  |
| IDH        | Índice de Desenvolvimento Humano  |
| IE         | Imposto sobre Exportação  |
| II         | Imposto sobre Importação  |
| IIPE       | Instituto Internacional de Planejamento da Educação   |
| INEP       | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  |
| INET       | Instituto Nacional de Educación Tecnológica   |
| INSS       | Instituto Nacional de Seguridade Social   |
| IOF        | Imposto Sobre Operações Financeiras   |
| IPC        | <i>Índice de precios al Consumidor</i>  |
| IPCA       | Índice de Preços ao Consumidor Amplo  |
| IPi        | Imposto sobre produtos industrializados   |
| IPTU       | Imposto Predial e Territorial Urbano  |

|          |  |
|----------|--|
| IPVA     | Imposto sobre Veículos Automotores                               |
| IR       | Imposto de Renda   |
| ISS      | Imposto Sobre Serviços   |
| ITBI     | Imposto de Transmissão de Bens Imóveis                           |
| ITCD     | Imposto Transmissão Causa Mortis e Doações                       |
| ITR      | Imposto Territorial Rural  |
| JPE      | Jornal de Políticas Educacionais                                 |
| LDB      | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional                   |
| LEN      | <i>Ley de Educación Nacional</i>                                 |
| LFE      | <i>Ley del Financiamiento Educativo</i>                          |
| MDB      | Movimento Democrático Brasileiro                                 |
| MDE      | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino                           |
| MP       | Medida Provisória  |
| NuPE     | Núcleo de Políticas Educacionais                                 |
| OAE      | Observatório da Alimentação Escolar                              |
| OCDE     | Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico       |
| ONGs     | Organizações Não Governamentais                                  |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                                    |
| PAR      | Plano de Ações Articuladas                                       |
| PDDE     | Programa Dinheiro Direto na Escola                               |
| PEATE/RS | Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar                 |
| PIB      | Produto Interno Bruto  |
| PJ       | <i>Partido Justicialista</i>                                     |
| PNAE     | Programa Nacional de Alimentação Escolar                         |
| PNATE    | Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar              |
| PNE      | Plano Nacional de Educação                                       |
| PNTE     | Programa Nacional do Transporte Escolar                          |
| PPGE     | Programa de Pós-Graduação em Educação                            |
| PRI      | Partido Revolucionário Institucional                             |
| PSDB     | Partido da Social-Democracia Brasileira                          |
| PSPN     | Piso Salarial Profissional Nacional                              |
| PT       | Partido dos Trabalhadores  |
| RAES     | Revista Argentina de Educación Superior, Conocimiento y Dufusión |
| RBPAE    | Revista Brasileira de Política e Administração da Educação       |

|         |  |
|---------|--|
| REDAPES | <i>Red Argentina de Posgrados en Educación Superior</i>        |
| RFB     | Receita Federal do Brasil                                      |
| RS      | Rio Grande do Sul  |
| SAECE   | <i>Sociedad Argentina de Estudios en Educación Comparada</i>   |
| SCFI    | <i>Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos</i>         |
| SciELO  | <i>Scientific Electronic Library Online</i>                    |
| SECAD   | Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade |
| SIOP    | Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento                  |
| UFPR    | Universidade Federal do Paraná                                 |
| UFRGS   | Universidade Federal do Rio Grande do Sul                      |
| UFSM    | Universidade Federal de Santa Maria                            |
| UNCME   | União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação            |
| URSS    | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas                    |
| VAA     | Valor Aluno Ano  |

## LISTA DE QUADROS

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 – Categorias e Subcategorias de Análise .....  | 23  |
| Quadro 2 – Quantitativo de trabalhos encontrados nos bancos de dados selecionados relacionados ao tema de pesquisa .....  | 35  |
| Quadro 3 – Modelos de federalismo.....  | 51  |
| Quadro 4 – Divisão de responsabilidades na oferta da educação na federação argentina .....  | 67  |
| Quadro 5 – Responsabilidades federativas no sistema educacional argentino .....   | 68  |
| Quadro 6 – Responsabilidades federativas no sistema educacional brasileiro.....   | 90  |
| Quadro 7 – Etapas do <i>policy cycle</i> segundo Frey (2000) .....  | 95  |
| Quadro 8 – Etapas de um estudo comparado .....  | 110 |
| Quadro 9 – Exemplo de gastos nas ações integradas do PDDE para o ano de 2020 .....  | 120 |
| Quadro 10 – Tributos e origem dos tributos que compõe o FUNDEB 2007-2020.....   | 125 |
| Quadro 11 – Resumo dos principais tributos com sua respectiva competência tributária na Argentina.....  | 133 |
| Quadro 12 – Meta de gasto consolidado em educação em relação ao PIB e fórmula de cálculo do aumento do gasto em educação, ciência e tecnologia do Governo Nacional .....      | 139 |
| Quadro 13 – Meta de gasto consolidado em educação em relação ao PIB e fórmula de cálculo do aumento do gasto em educação, ciência e tecnologia das províncias e da CABA ..... | 140 |
| Quadro 14 – Necessidade de Recursos do PNATE a partir de 2006 .....   | 170 |

## LISTA DE FIGURAS

|   |     |
|---|-----|
| Figura 1 – Mapa dos países cujo Estado se organiza de forma federal .....   | 44  |
| Figura 2 – A policy analysis e as principais dimensões da política .....  | 94  |
| Figura 3 – Design Metodológico .....  | 110 |
| Figura 4 – Educação básica no Brasil.....   | 115 |
| Figura 5 – Educação básica na Argentina .....   | 131 |
| Figura 6 – Forma de distribuição primária dos recursos coparticipados de acordo<br>com a Lei 23.548 de 1988 ..... | 135 |
| Figura 7 – FNDE e MEC anunciam aumento do valor aluno ano do PNATE em 2018.....                                   | 171 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1 – Participação dos entes federados brasileiros no gasto total em educação em 2018 em bilhões.....   | 118 |
| Gráfico 2 – Valores liquidados referentes ao PDDE no período de 2003 a 2018 em bilhões de reais .....   | 150 |
| Gráfico 3 – Valores totais da complementação da União ao FUNDEF no período 2003 a 2006 em bilhões de reais .....  | 159 |
| Gráfico 4 – Evolução do valor mínimo anual por aluno do FUNDEF.....   | 160 |
| Gráfico 5 – Valores de repasses financeiros da União aos estados a título de Complementação da FUNDEB entre os anos de 2006 e 2018 .....  | 163 |
| Gráfico 6 – Gasto do Governo Nacional em Educação, Ciência e Tecnología nos termos da Ley del Financiamiento Educativo n° 26.075. (em milhões de pesos).....  | 179 |
| Gráfico 7 – Cumprimento das metas de gasto da Ley del Financiamiento Educativo .....  | 182 |
| Gráfico 8 – Evolução da remuneração docente no período em pesos argentinos, considerando o financiamento nacional e provincial – Argentina – 2003-2018 .....  | 187 |
| Gráfico 9 – Evolução do gasto com FUNDEB, PDDE, PNATE e PNAE no período de 2003 a 2018 (em bilhões de reais) .....  | 210 |
| Gráfico 10 – Evolução do gasto com SCFI no período de 2003 a 2018 .....   | 210 |
| Gráfico 11 – Evolução do gasto consolidado da educação nos termos da Lei n° 26.075 (Ley de Financiamiento Educativo) e da Lei n° 26.206 (Ley de educación nacional) – Argentina – 2005-2018 (em milhões de pesos).....  | 211 |
| Gráfico 12 – Montante de recursos transferidos do orçamento do governo nacional às províncias e CABA a título de FONID e gastos do Ministério da Educación Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica no período de 2003 a 2018 em milhões de pesos .. | 211 |

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 – Valores arrecadados e distribuídos ao salário-educação em 2018.....  | 117 |
| Tabela 2 – Total transferido aos entes federados a título de PDDE para o ano de 2018 .....  | 121 |
| Tabela 3 – Abrangência do PNAE no Brasil no ano de 2018 .....   | 126 |
| Tabela 4 – Beneficiários e recursos transferidos a título de PNATE no ano de 2018 .....   | 128 |
| Tabela 5 – Forma de distribuição secundária dos recursos coparticipados de acordo com o texto original da Lei 23.548 de 1988 .....  | 136 |
| Tabela 6 – Reduções do orçamento do FNDE no período de 2015 a 2018 em bilhões de reais..  | 157 |
| Tabela 7 – Transferências da complementação da União ao Fundeb, por estado – 2003-2006 (em R\$ 1,00).....   | 160 |
| Tabela 8 – Evolução do Valor Aluno Ano Mínimo dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do FUNDEB – 2007 a 2018 .....  | 164 |
| Tabela 9 – Complementação da União aos fundos estaduais em milhões de R\$ – 2018-2007 ...   | 164 |
| Tabela 10 – Gasto do Governo Federal Brasileiro e número de alunos atendidos pelo PNAE – 2003-2018.....   | 167 |
| Tabela 11 – Recursos transferidos, número de municípios e de alunos atendidos e valor mínimo por aluno ano – PNATE – 2003-2018.....   | 172 |
| Tabela 12 – Valores de Coparticipação federal de impostos – Argentina – 2008-2018.....  | 173 |
| Tabela 13 – Distribuição acumulada de Recursos Tributários Nacionais referente a Coparticipación Federal de Impostos – Argentina – 2008-2018.....   | 177 |
| Tabela 14 – Gasto consolidado da educação nos termos da Lei nº 26.075 (Ley de Financiamiento Educativo) e da Lei nº 26.206 (Ley de educación nacional) – Argentina – 2005-2018 (em milhões de pesos)..... | 178 |
| Tabela 15 – Participação das despesas em educação no Gasto Público Total Provincial e da CABA – Argentina – 2005-2018.....  | 180 |
| Tabela 16 – Montante de recursos transferidos do orçamento do governo nacional às províncias e CABA a título de FONID – Argentina – 2004-2018 (em milhões de pesos argentinos) .....                      | 185 |
| Tabela 17 – Gastos do Ministério da Educación Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica no período de 2007 a 2018 em milhões de pesos.....  | 191 |
| Tabela 18 – Gastos do Ministério da Educación na Aplicación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional no período de 2012 a 2018 em milhões de pesos .....                                  | 192 |

## SUMÁRIO

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>18</b>  |
| 1.1          | PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE O BRASIL E ARGENTINA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO..... | 22         |
| 1.2          | OBJETIVOS.....   | 38         |
| <b>2</b>     | <b>ELEMENTOS TEÓRICOS .....</b>  | <b>41</b>  |
| 2.1          | FEDERALISMO .....  | 41         |
| 2.2          | FEDERALISMO NA ARGENTINA .....   | 52         |
| <b>2.2.1</b> | <b>Aspectos Históricos do Federalismo na Argentina.....</b>                        | <b>52</b>  |
| <b>2.2.2</b> | <b>Organização Federativa e o Sistema Educacional Argentino .....</b>              | <b>61</b>  |
| 2.3          | FEDERALISMO NO BRASIL .....  | 70         |
| <b>2.3.1</b> | <b>Aspectos Históricos do Federalismo no Brasil.....</b>                           | <b>71</b>  |
| <b>2.3.2</b> | <b>Organização Federativa e o Sistema Educacional Brasileiro.....</b>              | <b>81</b>  |
| 2.4          | ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....  | 91         |
| <b>3</b>     | <b>ASPECTOS METODOLÓGICOS .....</b>  | <b>101</b> |
| 3.1          | ESTUDOS COMPRADOS EM EDUCAÇÃO.....   | 101        |
| <b>4</b>     | <b>COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS .....</b>                              | <b>114</b> |
| 4.1          | UNIDADES DE ANÁLISE .....  | 114        |
| <b>4.1.1</b> | <b>O caso brasileiro .....</b>   | <b>114</b> |
| <b>4.1.2</b> | <b>Programa Dinheiro Direto na Escola .....</b>                                    | <b>119</b> |
| <b>4.1.3</b> | <b>Política de Fundos Contábeis: FUNDEF e FUNDEB .....</b>                         | <b>122</b> |
| <b>4.1.4</b> | <b>Programa Nacional de Alimentação Escolar .....</b>                              | <b>126</b> |
| <b>4.1.5</b> | <b>Programa Nacional de Transporte Escolar .....</b>                               | <b>127</b> |
| 4.2          | O CASO ARGENTINO .....   | 129        |
| <b>4.2.1</b> | <b>Recursos Coparticipables .....</b>  | <b>133</b> |
| <b>4.2.2</b> | <b>Ley del Financiamiento Educativo.....</b>                                       | <b>137</b> |
| <b>4.2.3</b> | <b>Fondo Nacional de Incentivo Docente .....</b>                                   | <b>142</b> |
| <b>4.2.4</b> | <b>Ley de Educación Técnico Profesional.....</b>                                   | <b>145</b> |
| <b>5</b>     | <b>FASE INTERPRETATIVA.....</b>  | <b>149</b> |
| 5.1          | O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NO PERÍODO DE 2003 A 2018.....                | 150        |
| 5.2          | A POLÍTICA DE FUNDOS NO PERÍODO DE 2003 A 2018 .....                               | 157        |
| 5.3          | PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....                                     | 165        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 5.4      | PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR ..... | 168        |
| 5.5      | SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS .....  | 173        |
| 5.6      | LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO .....                  | 177        |
| 5.7      | FONDO NACIONAL DE INCENTIVO DOCENTE.....               | 183        |
| 5.8      | A LEY DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL .....           | 188        |
| <b>6</b> | <b>FASE DE JUSTAPOSIÇÃO .....</b>                      | <b>194</b> |
| 6.1      | O QUE DIZEM OS DADOS SOBRE O BRASIL?.....              | 194        |
| 6.2      | O QUE DIZEM OS DADOS SOBRE A ARGENTINA? .....          | 197        |
| <b>7</b> | <b>FASE COMPARATIVA .....</b>                          | <b>201</b> |
| <b>8</b> | <b>FASE PROSPECTIVA .....</b>                          | <b>206</b> |
| <b>9</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                       | <b>207</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                               | <b>213</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A partir do momento em que decidi ingressar na carreira do magistério, isso lá na década de 1990, acostumei-me a ouvir discursos dos limites e possibilidades da gestão pública e, logicamente, da educação pública. Dentre as possibilidades de ferramentas para a educação pública estavam desde a revolucionária máquina de fotocópia, até a fúria virtual da rede mundial de computadores, impulsionada, depois, pelas redes sociais e pelas novas tecnologias de comunicação e informação. Dentre os limites estavam, de quando em sempre, as dificuldades financeiras e orçamentárias do ente público e as próprias dificuldades de gestão na esfera pública.

Durante boa parte de minha vida profissional, como professor de rede pública, sempre ouvi discursos semelhantes dos mais variados atores, sejam eles a mídia, os pais, os professores, os governantes, os alunos entre tantos outros. Crente de que não seria possível todo mundo concordar com essas possibilidades e não conseguir romper os limites, em especial os financeiros, optei, por todas as vezes que fosse possível, atuar em espaços de debates de políticas públicas, seja no âmbito municipal, seja no âmbito estadual ou nacional. Atuei, na cidade de Farroupilha, no Rio Grande do Sul (RS), como membro do Comitê Local do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como conselheiro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS/FUNDEB), como conselheiro e presidente do Conselho Municipal de Educação (CME), como coordenador estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul (UNCME/RS), como membro do Grupo de Estudos e Debates Permanente do Regime de Colaboração no Conselho Estadual de Educação, espaço de debate, análise, articulação e proposição de políticas públicas no âmbito do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, entre diversos outros espaços de debate, proposição, fiscalização, normatização e avaliação de políticas públicas.

Buscando sistematizar essa trajetória pessoal ingressei no curso de especialização *lato sensu* em Direito Educacional no Centro Universitário Claretiano, tendo concluído o curso com um artigo sobre o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (PEATE/RS), no qual busquei analisar como o estado do Rio Grande do Sul, em articulação com os municípios, tentou garantir o direito legal de acesso à educação básica e o cumprimento dos preceitos legais que tratam das responsabilidades na oferta do transporte escolar na educação básica. Imediatamente após a especialização, ingressei na pós-graduação *stricto sensu* no curso de mestrado em educação na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), mais especificamente na Linha de

Pesquisa Políticas Públicas e Práticas Escolares, o qual concluí com uma pesquisa que buscou analisar a atuação dos Conselhos Municipais de Educação das cidades de Santa Maria e São Sepé quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O que busco deixar claro com esse breve relato é o fato de que as pesquisas acadêmicas no campo de estudo das políticas públicas são procedimentos que já trago comigo há um bom tempo e, não somente a pesquisa acadêmica, como também a própria vivência e prática no campo das políticas públicas e do financiamento das políticas também são corriqueiras na minha trajetória. Contudo, em função disso, não busco produzir o melhor e mais acabado trabalho nesse campo de estudo, mas sim contribuir ainda mais para a minha vida profissional, para o meu exercício cotidiano da cidadania, para o campo de estudos das políticas públicas, do financiamento da educação e dos estudos comparados em educação.

O que se desenvolveu nessa tese foi uma comparação entre o Brasil e a Argentina no que diz respeito aos mecanismos de financiamento da educação básica e às relações interfederativas dos governos nacionais com os entes federados subnacionais. Comparação essa cujo objetivo principal foi tentar responder o seguinte problema de pesquisa: qual o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018?

Para responder essa questão realizou-se a leitura e análise das legislações educacionais de Brasil e Argentina que estabelecem e normatizam as políticas de financiamento da educação básica pública selecionadas, as quais guardam algum grau de articulação federativa, após foi realizada a consulta a sites governamentais para a coleta e análise de dados sobre a implementação das políticas estudadas. Esse processo de leitura, análise e coleta de dados desenvolveu-se, substancialmente, com base nos conceitos de análise e implementação de políticas públicas abordados por Frey (2000), Souza (2006), Jaime *et al.* (2013) e Muller e Surel (2002), dos conceitos sobre estudos comparados de Caballero *et al.* (2016), Hilker (1964) e Bereday (1968) e dos conceitos de federalismo abordados por Andrade (2012), Anderson (2009), Ventura (2002), Martins (2011) e Oliveira (2007).

A tese está organizada em nove partes indicando-se pela introdução na qual, além da explicitação dos objetivos, realizou-se um mapeamento das produções acadêmicas sobre o financiamento da educação no Brasil e na Argentina em revistas científicas de relevância em cada um dos dois países. Esse levantamento evidenciou a necessidade de se realizar estudos

como esse dada a carência de pesquisas que abordem federalismo e financiamento da educação em perspectiva comparada.

Na segunda parte dessa tese, a título de elementos teóricos, buscou-se conceituar o federalismo e como esse se constituiu nos dois países bem como os seus desdobramentos para a organização educacional de Argentina e Brasil. Nela buscou-se os principais elementos históricos que contribuíram para a implementação do federalismo no Brasil e na Argentina, os principais marcos legais desse processo, autores que estudam esse processo, no caso argentino, Bravo (2013), Castro (2015), Rivas (2019), Bazán (2013), Sabsay (1999), Ayrolo (2013), Martínez (2015) e, no caso brasileiro, Oliveira e Santana (2010), Castro (2015), Bastos e Val (2016), Torres (2017), Oliveira (2010), Oliveira (2007), Caldeira (2017) e, para analisar os conceitos teóricos de federalismo o estudos de Andrade (2012), Anderson (2009), Ventura (2002), Martins (2011) e Oliveira (2007). Ainda, na segunda parte dessa tese, considerando que se busca observar a implementação de algumas políticas públicas de financiamento em contexto de articulação federativa, observou-se conceitos e as abordagens existentes sobre análise de políticas públicas e implementação de políticas que se constituem como dois elementos fundantes dessa pesquisa, especialmente a partir dos estudos de Muller e Surel (2002), Souza (2006), Frey (2000), Viana (1996,) e Jaime *et al.* (2013).

Na sequência buscou-se explicitar os principais elementos metodológicos utilizados no processo de busca a respostas do problema de pesquisa e escrita dessa tese, quais sejam os estudos comparados em educação considerando os conceitos de Goergen (1991), Schriewer (2018), Piovani e Krawczyk (2017), Caballero *et al.* (2016), Hilker (1964) e Bereday (1968). Além desses elementos metodológicos o estudo aqui desenvolvido, ao analisar a implementação das políticas estudadas, sustentou-se nos conceitos de a análise de políticas públicas de teóricos como Muller e Surel (2002), Souza (2006), Frey (2000), Viana (1996,) e Jaime *et al.* (2013).

Considerando a estrutura de um estudo comparado, explicitada no Quadro 8, realizou-se, na sequência, a coleta, análise e interpretação dos dados coletados nos sites oficiais dos países a respeito do gasto com o financiamento das políticas públicas selecionadas bem como dos documentos normativos e legais que fundamentam tais políticas públicas. E, ainda nessa etapa da escrita dessa tese, buscou-se interpretar os impactos dessas políticas e, para isso, foram coletados, organizados, categorizados e sistematizados dados estatísticos, valores e percentuais de gasto em cada uma das políticas selecionadas no período de 2003 a 2018.

E, por fim, dando sequência às etapas de um estudo comparado, encontram-se as partes interpretativas, da justaposição, comparação e a fase prospectiva. Nessa etapa da tese, realizou-

se a justaposição os dados dos elementos comparados o quais foram colocados lado a lado, analisados e interpretados de acordo com a seleção e definição do problema, a formulação de hipóteses e a seleção das unidades de análise estabelecidas para essa tese. Nesse processo, o comportamento dos dados coletados foi examinado, ao longo do período histórico analisado, bem como seu o impacto nas políticas de financiamento da educação nas duas federações pesquisadas, com especial atenção ao papel dos governos nacionais no financiamento da educação nos entes subnacionais. Essa etapa da pesquisa foi dividida em duas partes buscando, ao justapor as informações, entender o que dizem os dados sobre o Brasil e Argentina.

No momento da comparação, etapa na qual buscou-se observar o comportamento dos dados coletados ao longo do período analisado com especial atenção ao papel do governo nacional no financiamento da educação nos entes subnacionais nos dois países, organizou-se uma síntese do que foi coletado e explicado nas fases anteriores, bem como retomou-se os objetivos, os conceitos de federalismo, relações federativas. Ao desenvolver a fase comparativa, em resumo, o que se percebeu ao analisar o papel dos governos nacionais, no Brasil e na Argentina, em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no período de 2003 a 2018, foram dois movimentos bem claros e semelhantes: a. o aumento do gasto público a partir de alterações no marco regulatório que sustenta as políticas estudadas, sendo que o principal ator que conduziu essas mudanças regulatórias foi o Governo Nacional (Argentina) e Governo Federal (Brasil), b. após um período de crescimento de gasto, as duas federações vivenciaram redução do gasto público para implementar as políticas selecionadas, fato esse que se acentuou com as inflexões na agenda política do governo nacional dos dois países.

Na última fase desse estudo comparado, a fase prospectiva, buscou-se pensar conclusões para a aprimoração das políticas ou mesmo das relações federativas descritas, analisadas e comparadas anteriormente e sobre os estudos comparados em modo geral. Nesse processo de escrita, o que ficou claro foi: a. Primeiramente, a ausência de estudos comparativos entre países observando o comportamento do financiamento da educação especificamente buscando entender: O que se arrecada? Quem arrecada? Como divide? Divide? Quem gasta? Quanto gasta? Em que gasta?, b. a carência de estudos que abordem aspectos epistemológicos, teóricos e metodológicos do campo do campo de estudo o que, em alguma medida, foi um desafio para concretizar essa pesquisa, c. ainda que se tenha, de forma muito superficial, mencionado, ao longo dessa pesquisa, argumentos sobre índice de desigualdade regional, impacto nos orçamentos dos estados e/ou províncias e municípios, o percentual gasto individualmente por cada ente subnacional para financiar essas políticas, pressão tributária de cada estado/província

e tamanho da remuneração docente em cada ente subnacional, esses não foram o foco dessa pesquisa em nenhum momento.

### 1.1 PRODUÇÕES ACADÊMICAS SOBRE O BRASIL E ARGENTINA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A escolha do tema, dos recortes e da metodologia da pesquisa foram selecionados, além de minha trajetória nesse contexto, também por outros dois motivos incentivadores. O primeiro diz respeito ao fato de ter sido realizado um estudo na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) desenvolvido pelo *Grupo de Estudios de Políticas Educativas del Sur* (GEPESUR), que analisou comparativamente políticas públicas educacionais, de âmbito nacional e nas etapas anteriores à educação superior, da Argentina, do Brasil e do Uruguai, em três eixos: legislação, governo e coordenação dos sistemas educacionais; políticas inclusivas; políticas de financiamento público da educação. Em função desse estudo, a presente pesquisa pode, a partir daqueles achados, dar conta de elementos não analisados, corroborar outros ou ainda trazer novas percepções para os itens abordados. Outro elemento que fomentou a ideia de desenvolver a pesquisa aqui proposta foi a possibilidade de contribuir com o campo de estudo da educação comparada, das políticas públicas e da própria pesquisa em financiamento da educação, isso porque depois de pesquisar em periódicos e publicações especializadas percebeu-se a carência de estudos sobre o tema do financiamento da educação, em perspectiva comparada, no Brasil e na Argentina.

Essa pesquisa ocorreu, no caso do Brasil, a partir de uma busca no site do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE), na revista da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), no site da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e no Jornal de Políticas Educacionais. E, no caso da Argentina, foram realizadas buscas no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) Argentina, Revista Latino Americana de Educação Comparada que é uma publicação periódica vinculada a *Sociedad Argentina de Estudios en Educación Comparada* (SAECE) e a *Universidad Nacional Tres de Febrero*, na *Revista Argentina de Educación Superior, Conocimiento y Dufusión* (RAES) produzida pela *Red Argentina de Posgrados en Educación Superior* (REDAPES), na revista *Propuesta Educativa* que é uma publicação do *Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO) e também na revista *Archivos Analíticos de Política Educativa* (EPAA/AAPE) publicada pela Universidade

*Nacional de San Andrés*. Em todas as fontes a busca se deu por expressões que mantivessem relação com o tema desta Tese, qual seja, as relações federativas no financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina, com foco na relação entre o ente nacional e os entes subnacionais. Essas expressões foram traduzidas, quando a pesquisa ocorreu em periódicos argentinos, para a língua espanhola, e foram divididas em categorias e subcategorias de busca, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias e Subcategorias de Análise

| Categorias                | Subcategorias                                    |
|---------------------------|--|
| Brasil e Argentina        | Brasil e Argentina estudo comparado.             |
| Financiamento da Educação | Financiamento da educação no Brasil e Argentina. |
| Relações Federativas      | Relações federativas no Brasil e Argentina.      |
| Estudo Comparado          | Federalismo educativo no Brasil e Argentina.     |
|                           | Políticas educacionais no Brasil e Argentina.    |

Fonte: elaborado pelo autor.

Na plataforma IBICT Brasil realizou-se uma busca pelos termos “Brasil e Argentina” que aparecessem nos campos título e resumo dos trabalhos, presentes nessa base de dados, e foram localizados 345 trabalhos sendo 149 teses e 196 dissertações. Como essa busca estava muito aberta, foi refinada por programa de pós-graduação e, desse total de trabalhos, apenas 16 eram de programas de pós-graduação em educação. Ainda, buscando refinar mais a busca no IBICT, desses 16 trabalhos que continham em seu título ou resumo a categoria “Brasil e Argentina” apenas uma dissertação de mestrado tratava especificamente do tema do financiamento nesses dois países, a dissertação *Mudanças no financiamento da educação no Brasil e na Argentina nos anos 90* escrita por Karoline da Silva Miranda Jardim, em 2010, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas. Mas cabe também um destaque para presença de um trabalho que se aproxima da temática desta Tese que é *A Escolarização Obrigatória em Contextos Federativos: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina* uma dissertação de mestrado de Cybele Barbosa Brahim desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo no ano de 2016. Mesmo havendo duas produções, nenhuma dialoga diretamente com o foco da pesquisa dessa tese de doutorado.

O próximo passo foi fazer a mesma pesquisa pela categoria “financiamento da educação” e o resultado também mostrou uma carência de pesquisas registradas na plataforma IBICT, uma vez que foram encontrados apenas 69 trabalhos registrados, sendo 46 dissertações

e 23 teses que abordavam diversos programas federais, estaduais ou municipais de financiamento, seja da educação básica seja do ensino superior, tratando-se de pesquisas dedicadas a análises históricas do financiamento da educação ou ainda à comparação de diferentes gestões de governos nacional ou subnacionais. Quanto a estudos de comparação do financiamento da educação no Brasil e na Argentina, registrou-se apenas uma ocorrência e, na verdade, a mesma ocorrência, que foi a dissertação *Mudanças no financiamento da educação no Brasil e na Argentina nos anos 90* escrita por Karoline da Silva Miranda Jardim em 2010, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas.

Quando a pesquisa buscou o tema “estudo comparado” o sistema não identificou nenhuma ocorrência e, na tentativa de aprimorar a busca tentou-se alterar o termo para “estudo comparativo”, e, nesse caso, o sistema informou 73 ocorrências sendo 43 dissertações e 30 teses, sendo que somente 03 destas eram na área da educação, mas nenhuma comparava o Brasil e a Argentina em aspectos relativos ao federalismo ou ao financiamento da educação.

Passou-se então para a busca dos termos “relações federativas”, que resultou em 10 registros nessa base, mas somente dois deles vinculados a um programa de pós-graduação em educação que foi a dissertação intitulada “As relações federativas e as políticas de EJA no Estado de São Paulo no período de 2003-2009”, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo e a dissertação *Parfor presencial e relações federativas no Tocantins: condições necessárias a permanência de professores-estudantes* produzida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Tocantins. Ou seja, ainda que se debrucem sobre as relações federativas, esses trabalhos não focalizam a relação entre o ente nacional e entes subnacionais em uma perspectiva comparada, muito menos tendo em conta no Brasil e a Argentina.

A fim de ampliar as possibilidades de buscas optou-se por especificar também subcategorias (ver Quadro 1) e os resultados não foram muito diferentes: “Brasil e Argentina estudo comparado” (nenhuma ocorrência), “relações federativas no Brasil e Argentina” (nenhuma ocorrência), “federalismo educativo no Brasil e na Argentina” (nenhuma ocorrência); para a expressão “financiamento da educação no Brasil e na Argentina” houve uma única ocorrência, o trabalho já citado de Brahim (2016). Quando a pesquisa buscou pela subcategoria “Políticas educacionais no Brasil e Argentina” o sistema apresentou 55 ocorrências sendo 29 dissertações e 26 teses, mas nenhuma delas dialogava com o objetivo dessa pesquisa. Além do estudo de Brahim (2016) e Jardim (2010), cabe menção a outros trabalhos: *Relações entre o Legislativo e o Executivo nas reformas educacionais no Brasil, na Argentina e no México (1990-2010)* tese de doutorado de autoria de Marcelo Lúcio Ottoni de Castro publicada em

2014; *A reforma educacional na América Latina e a disseminação de políticas públicas de avaliação de sistemas educacionais* dissertação de mestrado escrita por Liliane de Paula Mendonça publicada em 2014; e a tese de doutorado *Direito à educação nos países membros do Mercosul: um estudo comparado* escrita por Kellcia Rezende Souza publicada em 2017. Destacou-se esses três trabalhos visto que são estudos comparados e abordam aspectos educacionais do Brasil e da Argentina, ainda que não estejam totalmente alinhados com os objetivos dessa pesquisa, mas é importante que se possa ter uma pequena noção de quais são as pesquisas que vêm sendo desenvolvidas quando o assunto é comparar políticas educacionais no Brasil e na Argentina.

Após a busca na plataforma IBICT ter demonstrado uma escassez de dissertações e teses registradas que tratam dos temas foco desse trabalho, procedeu-se se a busca na plataforma da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) que é uma biblioteca de periódicos científicos brasileiros. Nessa plataforma pesquisou-se, através da opção do formulário livre, por artigos das mesmas categorias e subcategorias e na mesma ordem de termos pesquisadas no IBICT. Na primeira busca, na seção artigos por assunto, para a categoria “Brasil e Argentina”, foram encontradas cinco ocorrências publicadas que tratavam de diversos assuntos, desde segurança energética a processos migratórios e somente duas sobre processos educacionais, mas nenhuma delas relacionada ao enfoque selecionado para essa pesquisa.

Quando se pesquisou pela categoria “financiamento da educação”, foi necessário um refino sugerido pelo sistema de busca que se realizou com os seguintes assuntos sugeridos pela plataforma: financiamento da educação, financiamento da educação básica, financiamento da educação pública, financiamento do ensino obrigatório, financiamento do ensino público, financiamento educacional, financiamento público da educação. Essa busca resultou na identificação de 59 ocorrências, as quais abrangiam desde a história do financiamento da educação no Brasil até a análise de documentos ou programas específicos de governos municipais, estaduais ou federal. Nesse total, apenas dois artigos merecem destaque: *Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina* escrito por Jorge Abrahão de Castro, isso porque menciona, entre os países da América Latina, aspectos do financiamento da educação no Brasil na Argentina; e o texto *Políticas de Financiamento da educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990-2014)*, de autoria de Nalú Farenzena, Juca Gil, Maria Goreti Farias Machado e Rosa Maria Pinheiro Mosna, resultado do projeto de pesquisa *Estudo comparado de políticas públicas educacionais nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014)*, que contou com financiamento pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Claramente essas duas pesquisas dialogam com nossa busca em função do tema, que é o financiamento, e da comparação entre Brasil e Argentina, sendo que a segunda produção desenvolve uma reflexão semelhante ao que se propõe fazer e, além disso, cabe lembrar, é decorrente da pesquisa que ensejou a decisão do tema desta Tese de doutorado.

A partir dessa busca passou-se para a próxima categoria que foi “relações federativas” e o sistema apontou três ocorrências somente: *Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*, de autoria de Gabriela Lotta e Arilson Favareto, publicada na Revista de Sociologia e Política em 2016; *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*, de autoria de Otávio Soares Dulci, também publicada na Revista de Sociologia e Política em 2002; *Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização*, de autoria de Vicente Rodriguez publicada no periódico Cadernos CEDES em 2001. Os dois primeiros artigos abordam conceitos relativos à pesquisa aqui proposta e, por essa razão, os listamos nominalmente; porém, somente a terceira pesquisa, que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aborda as relações interfederativas no financiamento da educação básica, destacando o papel do ente nacional e dos subnacionais, mas em uma perspectiva brasileira, sem desenvolver um estudo comparativo entre o Brasil e Argentina. Quando a busca foi pela última categoria “estudo comparado” o sistema registrou somente quatro trabalhos e nenhum deles dizia respeito a área da educação, muito menos ao foco dessa pesquisa.

Findo esse levantamento por categorias, passou-se a buscar pelas subcategorias, iniciando pela subcategoria “Estudo comparado Brasil e Argentina”, sendo localizadas cinco ocorrências, nenhuma delas de artigos que envolvessem a educação ou o financiamento da educação. Na busca de artigos pela subcategoria “Brasil e Argentina e relações federativas” nenhuma ocorrência resultou e, em uma tentativa de encontrar artigos publicados que dessem conta desse assunto, alterou-se a busca para “relações federativas no Brasil e Argentina” e, novamente, foi preciso fazer um refino na pesquisa, sugerido pela plataforma, que sinalizou os termos “relações federativas brasileiras” e “relações intergovernamentais nos sistemas educacionais” e o sistema localizou dois artigos publicados que davam conta do tema, quais sejam: *A valorização dos profissionais da educação básica no contexto das relações federativas brasileiras* de autoria de Maria Dilnéia Espíndola Fernandes publicado em 2013 e *Sistema Nacional de Educação e relações intergovernamentais no Brasil*, de autoria de Marisa R. T. Duarte e Rosimary Soares Santos publicado em 2014; nenhum deles trata do tema do financiamento da educação no Brasil e na Argentina em uma perspectiva comparada e das

relações do ente nacional com os entes subnacionais. Quando se buscou a subcategoria “financiamento da educação no Brasil e na Argentina” mais uma vez foram encontradas poucas publicações e, nesse caso, somente uma publicação já mencionada aqui: *Políticas de Financiamento da Educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990-2014)*, de Nalú Farenzena, Juca Gil, Maria Goreti Farias Machado e Rosa Maria Pinheiro Mosna. Na subcategoria “federalismo educativo” houve somente uma ocorrência: *Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o piso salarial*, de autoria de Gustavo Joaquim Lisboa, publicado na revista *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação* no ano de 2015; o texto, porém, não se enquadra na proposta de pesquisa em questão. Quando se realizou uma busca livre pela subcategoria “Políticas educacionais no Brasil e Argentina” o sistema SciELO indicou oito artigos, nenhuma deles passível de ser contabilizado em nossa busca.

Outra base de busca brasileira sobre o tema proposto para este trabalho foi o *Jornal de Políticas Educacionais (JPE)* que é um periódico organizado e publicado pelo Núcleo de Políticas Educacionais (NuPE) e pela linha de pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFPR), da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Nessa base realizou-se uma busca por termos em todas as categorias, a fim de mapear qualquer menção, em qualquer período, a respeito das categorias selecionadas. Quando a busca livre foi realizada pelo termo “Brasil e Argentina”, o resultado apontou apenas um item, o artigo *Trayectorias de formación en nivel educativo superior de los profesionales de la educación en Brasil y Argentina (1990-2006)* publicado em 2008 por Miriam Mabel Sanchez, o qual, apesar de comparar os dois países e tratar da área educacional, ainda assim, não dialoga com a perspectiva desta Tese.

Quando a busca foi por “financiamento da educação”, sistema encontrou 30 ocorrências registradas entre os anos 2007 e 2018, sendo que esses artigos tratavam de estudos desenvolvidos por diversos pesquisadores em temas que vão desde o Plano Nacional de Educação (PNE), o Custo Aluno Qualidade (CAQ), a comparação de políticas de financiamento no Chile e no Brasil ou ainda o gasto educacional em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), mas, desses 30 registros, nenhum tratava de comparação entre Brasil e Argentina em nenhum aspecto dos que são foco dessa pesquisa.

Para a categoria “relações federativas”, a busca no JPE encontrou duas ocorrências: “Relações Federativas no repasse de recursos à educação na Argentina: o sistema de co-participação federal de impostos”, de autoria de Karoline Jardim, publicado no ano de 2010; “Relações federativas e acesso educacional”, de autoria de Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

e Regina Tereza Cestari de Oliveira, publicado no ano de 2010. Aqui uma surpresa, no primeiro artigo mencionado, por haver encontrado pelo menos um artigo que trata do financiamento da educação e das relações federativas entre governo nacional e governos subnacionais, mas nesse caso abordando somente a Argentina e não estabelecendo uma comparação, o que é o propósito da presente pesquisa.

Quando a busca se deu pela categoria “estudo comparado”, não foi localizada nenhuma ocorrência no sistema e, na tentativa de aprofundar a busca, passou-se a expressão para o plural e, nesse caso, dois artigos foram localizados, mas nenhum deles que estabelecesse uma comparação entre o Brasil e a Argentina e nem que tratasse de aspectos do financiamento da educação.

Para as subcategorias “Brasil e Argentina estudo comparado”, “Brasil e Argentina relações federativas” e “Financiamento da Educação no Brasil e Argentina” não se localizou nenhuma ocorrência no sistema desse periódico. Para a subcategoria “federalismo educativo” também não houve nenhuma ocorrência, mas optou-se por fazer uma busca por um sinônimo “federalismo educacional” o que resultou em quatro ocorrências, mas somente uma delas se aproxima do tema que se busca, o artigo *Assistência técnica e financeira da União aos demais entes subnacionais: o desafio da equidade* de autoria de Edite Maria Sudbrack e Nalú Farenzena, publicado no ano de 2016, porém, mais uma vez, uma única ocorrência que apenas se aproxima do tema em tela. Para a subcategoria “Políticas educacionais no Brasil e Argentina” o sistema do JPE apontou apenas uma ocorrência que tratava de formação superior de profissionais da educação, evidentemente sem relação com o tema dessa pesquisa.

Outro periódico consultado foi o FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, editado pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação e, ao realizar a busca pela categoria “Brasil e Argentina”, o sistema da revista acusou um único artigo, do ano 2011, de autoria do pesquisador argentino Alejandro Morduchowicz, cujo título é *Teoría y Práctica de la Estimación de Costos Educativos*; é um artigo que se aproxima dos objetivos dessa pesquisa, ainda que de forma indireta, pois analisa diferentes maneiras de calcular os recursos necessários para garantir o direito ao acesso à educação e, entre essas maneiras, analisa o Custo Aluno Qualidade (CAQ) no Brasil e a lei do Financiamento Educativo na Argentina. Ainda que não seja um texto profundamente relacionado com o foco desta Tese, e que tampouco aborde aspectos teóricos e metodológicos dos estudos comparados em educação ou fique claro a ênfase dada aos aspectos das relações federativas, trata-se de um trabalho sobre o financiamento da educação no Brasil e na Argentina com o objetivo de analisar os métodos mais comuns para determinar os custos da educação e, por esse motivo, foi considerado nessa

pesquisa. Quando pesquisado pela categoria “financiamento da educação” foi encontrada, como era de se esperar, uma quantidade grande de ocorrências listadas desde o ano de 2011 até 2019, totalizando 79 ocorrências para esse termo, as quais compreendem diversos temas, como financiamento da Educação de Jovens e Adultos (EJA), Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), Financiamento do Ensino Superior (FIES), entre outros. Algumas ocorrências merecem destaque, por aproximarem-se do que se busca nesta pesquisa, como, por exemplo, o artigo *O (im)pacto federativo e financiamento da educação: algumas aproximações sobre o gasto em educação da região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro*, de autoria de Marcelo da Silva Machado e publicado em 2017; *Repercussões do FUNDEB em Municípios Mineiros: aportes para a discussão sobre um e FUNDEB permanente*, de autoria de Daniel Santos Braga e Débora Cristina Alves da Silva, publicado em 2019; e *O pacto de federalização e a responsabilidade pelo financiamento da educação infantil e ensino fundamental no Brasil*, de autoria de Sandro Coelho Costa, publicado em 2013. São artigos que se aproximam dos aspectos das relações federativas no financiamento da educação, mas se restringem ao caso brasileiro e não estabelecem uma comparação com outros países, em especial a Argentina. Quando a busca foi pela categoria “relações federativas” o sistema da revista apresentou dois artigos que se aproximam com os assuntos abordados nessa tese. Tratam-se dos artigos *La desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991-2019* e *La Relación Fiscal-Educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos* publicados, respectivamente, em 2020 e 2019, ambos de autoria de Agustín Claus. Já para a categoria “estudo comparado” não houve nenhuma ocorrência no sistema da revista.

Na busca pelas subcategorias “financiamento da educação no Brasil e na Argentina”, “Brasil e Argentina estudo comparado”, “Brasil e Argentina Relações Federativas” e “Políticas educacionais no Brasil e Argentina” o sistema da revista não trouxe nenhuma ocorrência. Quando a busca se deu pela subcategoria “Federalismo Educativo”, não houve resultados, contudo, optou-se por usar um sinônimo “federalismo educacional” e, dessa vez, o sistema da revista trouxe duas ocorrências: *O (im)pacto federativo e financiamento da educação: algumas aproximações sobre o gasto em educação na região metropolitana do Rio de Janeiro*, de autoria de Marcelo da Silva Machado, publicado em 2017 e *Alguns problemas do financiamento da educação básica brasileira: limites estruturais ao planejamento educacional recente* de autoria de Jhonatan Uelson Pereira Sousa e Francisca das Chagas Silva Lima, publicado em 2011. São pesquisas que se aproximam do que se propõe pesquisar, ainda que não abordem exatamente o mesmo aspecto que estamos buscando desenvolver.

A próxima busca foi realizada na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE) e iniciou pela categoria “Brasil e Argentina”, resultando somente duas ocorrências que não podem ser contabilizadas por tratarem de temas alheios aos objetivos desse projeto de tese. A pesquisa pela categoria “financiamento da educação” apontou 51 ocorrências no sistema da Revista, mas nenhuma delas tratava do enfoque que nos propomos a pesquisar. Ainda assim, selecionamos algumas ocorrências que nos pareceram bem interessantes e podem ser indicativos de como as pesquisas vem sendo desenvolvidas, no Brasil, no que diz respeito ao financiamento da educação básica e ao federalismo em educação: *Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte* de autoria de Nalú Farenzena e Maria Beatriz Luce publicado em 2013; *Financiamento da educação e o município na federação brasileira* de autoria de Andréia Barbosa Gouveia, publicado em 2008; *O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil*, de autoria de Aurea de Carvalho Costa, publicado em 2010; *O financiamento da educação básica como política pública*, de autoria de Paulo de Sena Martins, publicado em 2010; e o editorial, para o Volume 22, com edição no ano de 2006 *Equidade e qualidade da educação básica e as relações intergovernamentais no financiamento e na gestão da educação*, assinado por Nalú Farenzena e Maria Beatriz Luce. O que se percebe é que há publicações brasileiras nos últimos vinte anos que abordam o tema do financiamento da educação básica e das relações federativas no financiamento da educação, mas a julgar pelas ocorrências apresentadas pelo sistema, não há ainda textos que abordem as relações federativas em uma perspectiva comparada, nem de relações entre o ente nacional e demais entes subnacionais e, por esta razão, essas pesquisas não foram contabilizadas.

Quando se pesquisou no sistema da RBPAE pela categoria “estudo comparado”, apareceram três ocorrências, sendo que somente uma tem alguma relação com o que se busca: *Estudo comparado sobre políticas educacionais na América Latina e a influência dos organismos multilaterais*, de autoria de Rose Meri Trojan, publicado em 2010. A leitura do resumo desse artigo já deixa claro que analisará aspectos do financiamento da educação básica em perspectiva comparada em países da América Latina, por outro lado também esclarece que seu foco não é o das relações federativas, motivo pelo qual o texto também não foi contabilizado. A busca não resultou em ocorrências para as subcategorias “Brasil e Argentina estudo comparado”, “Financiamento da educação no Brasil e Argentina”, “Relações federativas no Brasil e Argentina”, “Federalismo educativo no Brasil e Argentina” e “Políticas educacionais no Brasil e Argentina”.

A fim de tentar entender o que já foi pesquisado nesse tema com o enfoque proposto ou, ainda, de dimensionar a relevância ou não do tema de pesquisa aqui proposto, optou-se por buscar periódicos também na Argentina e tentar entender se e como a pesquisa científica argentina tem dado conta desse tema. Para isso pesquisou-se na base de dados Argentina da Scientific Electronic Library Online (SciELO), na Revista Latino Americana de Educação Comparada, na *Revista Argentina de Educación Superior, Conocimiento y Dufusión* (RAES) produzida pela *Red Argentina de Posgrados en Educación Superior* (REDAPES), na revista *Propuesta Educativa*, que é uma publicação do *Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)* e também na revista *Archivos Analíticos de Política Educativa* (EPAA/AAPE) publicada pela Universidade Nacional de San Andrés.

A consulta à revista SCIELO Argentina obedeceu aos mesmos passos e termos que se pesquisou no Brasil e os resultados para a busca de cada uma das categorias e subcategorias precisaram, naturalmente, ser traduzidas para o espanhol e houve um refinamento, quando sugerido pelo sistema, na busca para os termos, encontrando-se ocorrências para “Brasil y Argentina” e “Argentina and Brazil”, que findou por levantar 26 ocorrências de artigos, sobre temas como a fauna e flora do Brasil e da Argentina, exportações, relações diplomáticas, entre outros; dessas 26 ocorrências, contudo, nenhuma se aproximava das ideias investigadas nesse trabalho. Ainda assim, cabem dois destaques de artigos, já que, em alguma medida, aproximam-se, ainda que de maneira superficial: *La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay* publicado em 2016, de autoria de Julia Pérez Zorrilla *El poder de los gobernadores: Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil*, publicado em 2014, de autoria de Lucas González. São dois trabalhos em que, pelo que se pode analisar nos resumos dos trabalhos, é realizada uma comparação na área educacional entre os dois países, como no primeiro artigo, ou uma comparação das relações federativas, no caso do segundo artigo. Os textos, ainda que não abordem diretamente o foco desta Tese, tematizam questões federativas de cunho político em perspectiva comparada nos dois países, mostrando que existe pesquisa sobre o tema na Argentina.

A próxima busca tentou encontrar artigos para os termos “*financiamiento de la educación*”, mas não encontrou resultados e, em virtude disso, optou-se por uma nomenclatura semelhante como “*financiamiento educativo*” o que teve um refinamento sugerido pelo sistema do site para “*Financiamiento estatal*” e “*financiamiento universitario*”, que encontrou somente três referências e nenhuma dessas tratava de um estudo comparativo, nem de análise das relações federativas no Brasil e na Argentina, nem do financiamento da educação básica nesses países.

Quando a busca foi por “*relaciones federativas*” o sistema não apontou nenhuma ocorrência e, nesse caso, a fim de tentar melhorar a busca refinou-se, por sugestão do sistema de busca, para os seguintes termos “*relaciones intergubernamentales*” e “*relaciones nación-provincia*” e “*relaciones nación-provincias-municipios*”; foram localizadas seis ocorrências, das quais somente uma possui aproximação com a pesquisa que se pretende desenvolver, a pesquisa *Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino* de autoria de Horacio Cao, Maximiliano Rey, e Valeria A. Serafinoff, publicada em 2016.

Na busca realizada pela categoria “*estúdio comparado*”, o sistema SCIELO apontou 73 ocorrências, das quais apenas uma na área da educação, o artigo *La Profesión Académica en America Latina: Tendencias actuales a partir de un estudio comparado* de autoria de Norberto Fernández Lamarra e Monica Marquina, publicado em 2013. As demais ocorrências eram de trabalhos que abordavam assuntos geopolíticos, sobre a fauna e flora, biomédicos ou ainda históricos da Argentina e da América do Sul, mas em nenhum momento abordam algum aspecto da educação, muito menos estabelecendo uma comparação sobre aspectos do financiamento da educação e das relações federativas.

A partir desse ponto, a busca deu-se pelas subcategorias iniciando por “*Brasil y Argentina estudio comparado*” que trouxe somente uma ocorrência, já citada no parágrafo anterior, o trabalho de Lamarra e Marquina (2013). Quando a subcategoria pesquisada foi “*Brasil y Argentina relaciones federativas*”, “*Federalismo educativo en Brasil y Argentina*”, “*Financiamiento de la Educación en Brasil y Argentina*” e “*Políticas educativas en Brasil y Argentina*”, o sistema não trouxe nenhuma ocorrência.

Após a busca na base de dados da SCIELO Argentina, o próximo passo foi olhar os trabalhos publicados na Revista Latino-Americana de Educação Comparada, um periódico editado pela *Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE)*. Começou-se pela categoria “*Brasil y Argentina*”, busca que localizou somente um artigo *La incorporación del abordaje por competencias en las reformas educativas a partir de la década de los noventa en Brasil y Argentina: una perspectiva comparada*, de autoria de Carla Juliana Pissinatti Borges, publicado em 2010. A próxima busca foi pela categoria *Financiamiento de la educación*, a qual também precisamos adequar e realizar buscas pelo termo “*financiamiento educativo*”; o resultado foi apenas uma ocorrência, o trabalho *El financiamiento educativo y el derecho a la educación. Una perspectiva comparada desde las leyes generales de educación de América Latina*, de autoria de Esther Ibarra Rosales, publicada em 2017. Quando a busca se deu pela categoria “*Relaciones federativas*” não houve nenhuma ocorrência. Quando a busca

realizada foi pela categoria “*Estudios comparados*” houve diversas ocorrências, mas nenhuma que aproximasse da proposta desses trabalhos, exceto as já citadas anteriormente. A busca pelas subcategorias também foi, de certa forma, frustrante, uma vez que não foi encontrado nenhum resultado que já não tivesse aparecido na busca das categorias.

A busca realizada na RAES foi, sem dúvida, de grande surpresa, uma vez que não foi localizada nenhuma ocorrência, para nenhuma das categorias e subcategorias, com exceção da subcategoria “políticas públicas” a qual trouxe sete ocorrências e somente uma delas tratava de estabelecer um estudo comparativo, mas não entre Brasil e Argentina e não sobre educação básica, trata-se do artigo *Configuración de redes conocimiento universitarias em México y Argentina* de autoria de Maria Teresa de Sierra Neves, publicada em 2013.

Quando se realizou busca na revista *Propuesta Educativa* da FLACSO, pesquisou-se utilizando todas as possibilidades de publicações que a revista tem: artigos, dossiês, resenhas, entrevistas ou editoriais em todas as edições. A primeira busca na categoria “*Brasil y Argentina*” trouxe 168 ocorrências sendo 66 artigos, 58 resenhas, 09 editoriais, 43 dossiês e 09 entrevistas, sendo que o total é superior ao número inicial, uma vez que vários artigos foram contabilizados pelo sistema também na categoria de dossiês. Contudo, apesar da abundância de ocorrências para essa categoria, somente quatro textos tem alguma aproximação com o tema aqui proposto: *La regulación de la jornada docente en perspectiva comparada: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay* de autoria de Julia Pérez Zorrilla, publicado em 2016; *La política educativa ante el abismo del federalismo* escrito por Axel Rivas; *Participação do Empresariado na Educação no Brasil e na Argentina*, trabalho produzido por Liliene Xavier Luz; no ano de 2009; *Regímenes políticos y sistemas educacionales*, publicado por Ricardo Sidicaro, publicado em 1989. Importante observar que são quatro produções que têm alguma aproximação com o tema, por serem um estudo comparado, ou por compararem o Brasil e a Argentina ou, ainda, por analisarem relações federativas, mas nenhuma delas analisa esses aspectos conjuntamente.

Na categoria “*financiamiento de la educación*” o sistema apontou 12 ocorrências, sendo que, apesar de tratarem de alguns aspectos da educação no Brasil e na Argentina, nenhuma delas abordou, especificamente, o tema do financiamento e o tema das relações federativas em perspectiva comparada. Na busca da categoria “*relaciones federativas*” o sistema apontou 60 ocorrências, mas nenhuma delas tinha relação com o tema dessa pesquisa e somente uma abordava a educação que foi o texto de autoria de Laura Creleti, sobre o caso de *Familias y "participación": un análisis comparativo de la Ley 1.420, la Ley Federal de Educación y la*

*Ley de Educación Nacional*. Quando a busca se deu pela categoria “estúdio comparado” o sistema trouxe 94 ocorrências e nenhuma delas dialogava com a temática desta Tese.

Todas as buscas pelas subcategorias resultaram ou vazias ou encontraram os mesmos artigos e pesquisas já encontrados anteriormente na busca pelas categorias. Contudo, um destaque cabe para a subcategoria “*política educativa en Brasil y Argentina*” que, apesar de trazer 276 ocorrências, indicando uma grande produção acadêmica no setor, nenhuma delas contemplava especificamente comparações entre os dois países, nem de aspectos relacionados ao financiamento nem das relações federativas.

A busca no site da *Archivos Analíticos de Política Educativa* (EPAA/AAPE) resultou bem interessante, a começar pela categoria “*Brasil y Argentina*” que trouxe 271 ocorrências (indicando que a revista tem apresentado quantidade significativa de publicações associadas essa categoria) das quais apenas três estabeleciam uma comparação entre Brasil e Argentina: *¿Han funcionado las reformas educativas en América Latina? Un estudio de los casos de Argentina, Brasil y Chile*, produção de Cristian Perez Centeno e Mariana Leal, publicada em 2011; *Políticas de Permanência no Ensino Superior Público em Perspectiva Comparada: Argentina, Brasil e Chile*, escrita por Hustana Vargas e publicada em 2017; e o artigo *Índice de Inequidad Educativa Básica. Una propuesta de medición de la Equidad Educativa Interna en Latinoamérica*, de María Marta Formichella, publicada em 2017. Contudo, em nenhum dos casos, como se pode ver pelos títulos, o foco está no tema da relação dos entes nacionais e subnacionais no financiamento da educação básica, mas aproximam-se ao realizar estudos comparados, ainda que o foco não seja o das relações federativas e o financiamento da educação básica.

Quando a busca foi pela categoria “*financiamiento de la educación*” o sistema da revista reportou 122 menções, mas somente uma delas referia-se a estudo que tratasse do financiamento em uma perspectiva comparada entre Brasil e Argentina, o estudo de Centeno e Leal (2011) já mencionado anteriormente. Quando a busca realizada foi pela categoria “*relaciones federativas*”, o sistema da revista trouxe 05 (cinco) ocorrências, sendo que somente uma aborda um estudo comparativo que foi o texto *Uma perspectiva comparativa sobre políticas públicas para a educação: estudos sobre Brasil-Espanha* de autoria de Donaldo Bello de Souza e Neusa Chaves Batista, publicado em 2017. “A busca pela categoria “*estúdio comparado*” resultou em 77 ocorrências no sistema da revista, mas somente um deles tem alguma relação com a busca que fez até agora que foi, mais uma vez, a pesquisa de Centeno e Leal (2011), citada nos parágrafos anteriores.

As buscas realizadas pelas sub categorias registraram diversas ocorrências, mas, numa análise mais detalhada das mesmas, percebeu-se que eram trabalhos já mencionados anteriormente, e que as quantidades de ocorrências foram diferentes: “*estúdio comparado Brasil y Argentina*” (40), “*relações federativas no Brasil e Argentina*” (05), “*financiamiento de la educación em Brasil y Argentina*” (53), “*federalismo educativo*” (13), “*políticas educativas em Brasil y Argentina*” (200); mesmo assim, nenhuma dessas ocorrências pode ser considerada por, mais uma vez, não atender ao enfoque da Tese.

Quadro 2 – Quantitativo de trabalhos encontrados nos bancos de dados selecionados relacionados ao tema de pesquisa

| País   | Brasil |        |     |          |        | Argentina |       |      |                     |      |
|--|--------|--------|-----|----------|--------|-----------|-------|------|---------------------|------|
|  | IBICT  | SciELO | JPE | FINEDUCA | RBPAAE | SciELO    | RELEC | RAES | Propuesta educativa | AAPE |
| <b>Categorias</b>                                |        |        |     |          |        |           |       |      |                     |      |
| Brasil e Argentina                               | 0      | 1      | 0   | 0        | 0      | 0         | 0     | 0    | 0                   | 0    |
| Financiamento da Educação                        | 0      | 2      | 0   | 0        | 0      | 0         | 0     | 0    | 0                   | 0    |
| Relações Federativas                             |        | 0      | 0   | 0        |        | 0         | 0     | 0    | 0                   | 0    |
| Estudo Comparado                                 | 0      | 0      | 0   | 0        | 0      | 0         | 0     | 0    | 0                   | 0    |
| <b>Subcategorias</b>                             |        |        |     |          |        |           |       |      |                     |      |
| Brasil e Argentina estudo comparado.             | 0      | 0      | 0   | 0        | 0      | 0         | 0     | 0    | 0                   | 0    |
| Financiamento da educação no Brasil e Argentina. | 1      | 1      | 0   | 0        | 0      | 0         | 0     | 0    | 0                   | 0    |
| Relações federativas no Brasil e Argentina.      | 0      | 0      | 0   | 0        | 0      | 0         | 0     | 0    | 0                   | 0    |
| Federalismo educativo no Brasil e Argentina.     | 0      | 0      | 0   | 0        | 0      | 0         | 0     | 0    | 0                   | 0    |
| Políticas educacionais no Brasil e Argentina.    | 0      | 0      | 0   | 0        | 0      | 0         |       | 0    | 0                   | 0    |

Fonte: elaborado pelo autor com base nas fotos periódicos es brasileiros e argentinos.

Considerando a grande quantidade de informações (sejam elas quantitativas ou qualitativas) escritas nos parágrafos anteriores em relação à busca pelas categorias e

subcategorias selecionadas para essa pesquisa, o que pode confundir o/a leitor/a, abaixo apresenta-se um Quadro com a sistematização dos dados quantitativos a respeito da busca feita nos periódicos da Argentina e do Brasil. É de pontuar que o resultado quantitativo apresentado no Quadro 2 é resultado da busca de produções que mantivessem relação com o tema que se pretende analisar, qual seja, as relações federativas no financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina, com foco na relação do ente nacional com os entes subnacionais.

A partir da busca nessas bases de dados, resumida no Quadro 2, ficou claro que as pesquisas desenvolvidas no Brasil e na Argentina (pelo menos as publicadas nas bases consideradas), que comparem financiamento da educação e as relações federativas entre o governo nacional e os governos subnacionais, ainda são bastante escassas. O que a busca mostrou foram somente cinco ocorrências, sendo que há algumas que aparecem mais de uma vez, em mais de um mecanismo de busca. Durante a descrição dos achados de busca, a opção por destacar e citar nominalmente alguns textos foi proposital, para que pudéssemos ter uma visualização de que há muitas publicações desenvolvidas sobre financiamento da educação ou que desenvolvem comparação de algum aspecto da educação no Brasil, na Argentina ou na América Latina, o que indica que não se trata de um campo infértil de pesquisa, mas de escassez relativa ao enfoque da presente Tese.

Toda essa busca realizada e documentada acima ocorreu basicamente para entender em que contexto de produção acadêmica o tema dessa tese está sendo desenvolvido. E o que se constatou foi uma carência de pesquisas desenvolvidas sobre o tema de pesquisa da presente Tese, fato esse ilustrado no Quadro 2. Somente os periódicos IBCT e Scielo Brasil publicaram pesquisas que dialogam com o tema dessa tese. Essas duas pesquisas foram encontradas relacionando-se com as categorias Brasil e Argentina e financiamento da educação e na subcategoria financiamento da educação no Brasil e Argentina *Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina*, escrito por Jorge Abrahão de Castro e *Políticas de Financiamento da Educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990–2014)*, de autoria de Nalu Farenzena, Juca Gil, Maria Goreti Farias Machado e Rosa Maria Pinheiro Mosna, publicado em 2018.

O texto de Castro (2015), inicia explicando a estrutura do financiamento público da educação básica no Brasil e do gasto público na educação básica brasileira, para, em seguida, comparar com alguns países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e América Latina e, entre as conclusões, é explicado que a educação é um gasto social bastante importante nos orçamentos dos países analisados; o autor destaca o caráter descentralizado das ações governamentais da área, e destaca a pouca importância, em termos

de recursos aplicados, do governo federal no financiamento da educação básica, fato esse que chama atenção, uma vez que a presente tese vai justamente analisar o papel do governo nacional no financiamento.

Já o artigo (FARENZENA *et al.* 2018) analisou a implementação de políticas de financiamento no Brasil e na Argentina e focou a análise em três variáveis: responsabilidades governamentais, gasto público e distribuição de recursos entre governos. Entre as conclusões dessa pesquisa está que houve crescimento nos gastos em educação e foram estabelecidas metas de aumento do nível de gasto. Nos casos de Brasil e Argentina, a pesquisa apontou que as pactuações interfederativas são desafios no que se refere à equiparação nas capacidades de gastos dos governos subnacionais e apresenta como possível elemento determinante para essa questão o papel redistributivo dos governos nacionais.

Cabe ainda um esclarecimento sobre a escolha dos dois países em questão, a qual não se deu aleatoriamente e sem muita leitura e pesquisa. A ideia inicial era pesquisar exatamente as relações federativas no financiamento da educação básica em países federados na América Latina como um todo e, nesse caso, a pesquisa seria ampliada para países como Venezuela e México. Contudo, leituras dos documentos legais dos quatro países, bem como de textos teóricos sobre o federalismo e o financiamento da educação na Venezuela e no México mostraram que esses temas são ainda pouco explorados nesses países (pelo menos em relação com a área da educação e com o financiamento da educação), o que dificultaria também o acesso a produções acadêmicas, dados estatísticos e possíveis comparações históricas. Outro elemento que surgiu ao longo das pesquisas preliminares e foi considerado na escolha final foi o contexto histórico e político desses dois países ao longo dos últimos 30 anos, já que no México houve até bem pouco tempo uma hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI), como partido forte e governante e, na Venezuela, a Revolução Bolivariana proposta e aplicada por Hugo Chávez vem enfrentando questionamentos políticos, interna e internacionalmente. Além, é claro, da própria constituição do federalismo nesses locais, das engrenagens da gestão educacional e das próprias políticas públicas educacionais nesses países serem muito distintas do que ocorre no Brasil e na Argentina. Além desta razão, outras pesaram na decisão de limitar o estudo ao Brasil e à Argentina: a pesquisa já em andamento na UFRGS; a carência de estudos comparados entre Brasil e Argentina; o fato de o Brasil e Argentina serem membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); o fato de serem dois países que possuem universidades que integram a Associação de Universidades do Grupo Montevideo (AUGM) e a UFRGS ser uma instituição integrante do grupo; há mais proximidades temporais no que diz respeito à

configurações e inflexões históricas e políticas nos dois países, elementos que serão mais bem analisados ao longo da Tese.

## 1.2 OBJETIVOS

Considerando o objeto dessa Tese, qual seja, as relações interfederativas no financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina, com o foco na discussão das relações do ente nacional com os entes subnacionais de cada país, bem como seus objetivos, diversas leituras foram realizadas, para fins de entendimento sobre a estrutura federativa, tanto do Brasil quanto da Argentina, que explicassem o federalismo fiscal e educacional e aspectos voltados para o funcionamento próprio do sistema educacional e sistema tributário dos dois países; com isso, foi possível aclarar os próprios limites e possibilidades de uma pesquisa de doutorado e a complexidade de encontrar, compilar, analisar, sistematizar e comparar dados dos dois países e, a partir disso, produzir conhecimento relevante para área educacional e dos estudos comparados. Muitas leituras colaboraram nesse processo, entre elas, além de documentos legais e normativos dos dois países, textos como os de Claus e Sanchez (2019), Morado (2013), Monlevade (2012), Bliacheriene *et al.* (2016), Oliveira (2007), Morduchowicz (2010), os quais tiveram particular valor para começar a entender o tamanho da tarefa a assumir, bem como para apontar, pelo menos preliminarmente, limites e possibilidades dessa pesquisa.

A partir dessas leituras, que serão explicitadas e utilizadas nas próximas partes desta tese, foi possível estabelecer, para essa pesquisa, objetivos que seguem.

### **Objetivo geral:**

Analisar, em perspectiva comparada, o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018.

### **Objetivos específicos:**

1. Caracterizar a organização federativa da Argentina e do Brasil;
2. Analisar a repartição de competências na oferta da educação básica pública entre as esferas de governo no Brasil e na Argentina,
3. Mapear os principais mecanismos de financiamento da educação básica pública na Argentina e no Brasil;
4. Identificar os principais atores, interesses, e instituições que demarcam as relações interfederativas, entre os governos nacionais e os governos subnacionais, na Argentina e no Brasil, no financiamento da educação básica pública.

A partir desses objetivos cabem ainda alguns esclarecimentos e o primeiro deles diz respeito ao período a ser analisado. O que se propõe é analisar as duas primeiras décadas do século XXI, especificamente a partir do ano de 2003 até o ano de 2018. Esse recorte temporal se deve basicamente às convergências das agendas e de mudanças de agendas em projetos eleitorais, ocorridas nesses anos nos dois países analisados. No ano de 2003, a partir de 1º de janeiro, tomou posse no Brasil um governo nacional com agenda mais inclinada ao pensamento de esquerda ou centro esquerda, após a eleição, para presidência da República, de Luís Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Essa eleição significou uma inflexão da tradição democrática e republicana brasileira que se pautou, no século XX, por agendas conservadoras e liberais à direita do espectro político, ainda que, no final da última década do século, tenha havido uma tentativa de agenda socialdemocrata com desenvolvimento de políticas sociais combinadas com desenvolvimento econômico. A Argentina também vivenciou algo semelhante após a eleição de Néstor Kirchner, a partir de 25 de maio de 2003, quando esse assumiu a presidência do país depois de um ciclo conturbado de agendas macroeconômicas neoliberais nos anos 1990 e de grande quantidade de mudanças de presidentes em um período de poucos meses. Para se ter uma noção, entre 2001 e 2003 o país teve três presidentes diferentes: Fernando De La Rúa, que deixou a presidência em dezembro de 2001; Adolfo Rodríguez Saá, que deixou a presidência em dezembro de 2001, tendo ficado apenas 8 dias no governo; e Eduardo Duhalde que governou de janeiro de 2002 até maio de 2003. O país vivia, além das incertezas políticas, o caos econômico e social com o crescimento da inflação, do desemprego e da pobreza. A eleição de Kirchner em 2003 pelo Partido Justicialista (PJ) foi um ponto de inflexão nas agendas de governos argentinos, também dando uma guinada no sentido da centro-esquerda e esquerda do espectro político. Logo, o ano de início dessa pesquisa é o ano de 2003, devido a essa inflexão nas agendas de governo dos dois países que, como ficou claro nas leituras, e se verá mais adiante, também significaram pontos de inflexão nas agendas macroeconômicas e de políticas sociais dos dois países, entre elas as políticas educacionais.

Essa ideia de ponto de inflexão nas agendas governamentais nos dois países auxiliou na definição da data final para o desenvolvimento dessa pesquisa. Isso porque, depois de governos, no Brasil de 2003 até 2016, e na Argentina de 2003 até 2015, com uma agenda mais à esquerda do espectro político, os dois países vivenciaram outra inflexão, com a chegada ao poder de agendas de governos mais ao centro do espectro político, propondo agendas macroeconômicas de viés liberal e de redução do gasto público, em momento de incerteza econômica e desemprego. Na Argentina, Mauricio Macri sai vitorioso nas eleições de 2015 e assume o poder pelo Partido Proposta Republicana, considerado de centro-direita, defensor do

conservadorismo, conservadorismo liberal e do liberalismo econômico, propondo uma agenda de mudanças na economia, na política e nas agendas sociais do país. O mandato de Mauricio Macri finalizado em 2019, extrapola o recorte temporal dessa pesquisa, mas a chegada ao poder de Macri aproxima-se de outra inflexão, essa ocorrida na agenda brasileira. No ano de 2016, um ano após da chegada de Macri ao poder na Argentina, o Brasil vivenciou o impedimento, pelo Congresso Nacional, da Presidente Dilma Rousseff, eleita por coalizão liderada pelo PT, com uma agenda alinhada à esquerda do espectro político, que dava continuidade aos programas e propostas de seu antecessor, Luís Inácio Lula da Silva (PT). O impedimento de governar (chamado no ordenamento jurídico brasileiro de *impeachment*) da presidente, em função de alegados crimes de responsabilidade, fez com que se passasse o comando do país para o vice-presidente Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), um partido definido como partido de centro, mas que no governo do Presidente Michel Temer, que começou em 2016 e terminou em 31 de dezembro de 2018, adotou políticas econômicas de viés liberal e de austeridade fiscal. Assim, as datas de início e de final do marco temporal dessa pesquisa estão articuladas às mudanças de agenda políticas, econômicas e sociais, de âmbito nacional, nos dois países. A pesquisa poderia terminar no ano de 2016, que coincide com termos dos governos de centro-esquerda, mas julgou-se necessário estender o período, a fim de analisar possíveis influências das mudanças mais recentes de agendas não somente no financiamento da educação básica, como também na própria relação interfederativa.

Outro esclarecimento que cabe ser feito agora diz respeito ao termo “educação básica”, isso porque, como se verá mais adiante, no sistema educacional argentino não consta com essa nomenclatura. No Brasil, de acordo com a legislação em vigor, o sistema educacional se divide em dois níveis, a educação básica e a educação superior. Na Argentina não funciona assim, mas usar-se-á a expressão educação básica para fazer referência à oferta educacional que for anterior à educação superior. Assim, quando se propõe analisar o financiamento da educação básica nesses dois países e as relações entre os entes nacionais e os entes subnacionais, o que se propõe é analisar os mecanismos de financiamento e as relações federativas no financiamento dessa etapa do sistema educacional público, dessa etapa que antecede o ingresso na educação superior.

Nas páginas seguintes, delimitações sobre a estrutura federativa, estrutura e mecanismos do financiamento da educação básica pública e da organização e divisão de responsabilidades no sistema educacional público dos dois países serão apresentados mais aprofundadamente.

## 2 ELEMENTOS TEÓRICOS

Considerando que, nessa tese, busca-se observar a implementação de algumas políticas públicas de financiamento em contexto de articulação federativa, observar conceitos de federalismo e as abordagens existentes sobre análise de políticas públicas constituem-se como dois elementos fundantes dessa pesquisa. Nas próximas páginas serão aprofundados conceitos teóricos de federalismo e como Brasil e Argentina se converteram em federações e as implicações disso para a educação, com especial atenção à repartição de competência na gestão na educação básica. Além disso, tratar-se-á sobre conceitos do campo de estudos da análise de políticas públicas algumas abordagens de análise de políticas públicas que foram determinantes para o processo de pesquisa e escrita dessa tese.

### 2.1 FEDERALISMO

O mundo é formado por uma infinidade de relações sociais, pessoais, institucionais, políticas, culturais, religiosas, econômicas, geográficas e, até mesmo, um sem-número de relações possíveis entre os seres humanos e os ecossistemas que ainda existem no planeta. Querer catalogá-las de forma definitiva ou controlá-las de forma centralizada tem-se mostrado uma tarefa absolutamente impossível. A atividade humana é um elemento altamente combustível e dinâmico que facilmente entra em combustão pela relação com outros seres humanos e se adapta a partir de novas relações, de suas atividades e do meio em que vivem. Dada essa complexidade de relações em diferentes momentos da história, com diferentes causas e diferentes efeitos, as sociedades tem-se organizado, em cada período histórico, de acordo com as circunstâncias que lhes são peculiares, por instrumentos de coesão e de coerção, com distintos pesos e combinações, buscando proteger seus semelhantes e seus territórios e seus interesses. Cada uma dessas organizações sociais, políticas e culturais pressupunham a mudança de uma lógica, de um paradigma para outro. A mudança de um paradigma social e institucional para outro se dá de forma lenta e gradual, ainda que transpassado por revoluções como foi o caso da revolução Francesa, por exemplo. Em outros casos, como o iluminismo ou o surgimento do Estado Nação, por exemplo, não foram processos que se desenvolveram abruptamente, com uma facada ou um tiro de espingarda Charleville, começou e se impôs nos séculos seguintes. O próprio conceito, organização e institucionalização do Estado Nação não ocorreu por decreto da noite para dia; diferentes interesses de diferentes origens (religiosas,

políticas, econômicas, sociais, culturais ou mesmo filosóficas) auxiliaram na construção, implementação e aplicação desse conceito.

Seguindo esse raciocínio, lembramos de Bobbio, Mateucci e Pasquino (2010) que, ao organizarem um dicionário de política, tentam conceituar Estado, mas reconhecem que essa tarefa envolve numerosos problemas, principalmente analisar múltiplas e diversas relações que podem ser criadas entre o Estado a sociedade. Os mesmos autores ao tratarem do Estado moderno explicam que este “nos aparece como uma forma de organização do poder historicamente determinada” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 425). Diversos são os escritos acerca da definição do conceito do Estado, mas numa forma mais sucinta de defini-lo, nos parece pertinente aceitar que:

O Estado, na prática, é o poder organizado, estruturado para impor à comunidade em que está implantado normas que atualmente chamamos jurídicas, mas que, em fases antigas da humanidade, foram de outro tipo. O Estado é filho de uma evolução que busca suas raízes em entidades históricas, como impérios, reinos, feudos e tribos e toda espécie de conglomerado ou grupo que cria formas de dominação, meios conhecidos como expressão de poder (ANDRADA, 2012, p. 166).

Essa organização e concentração de poder pode ser materializada de diversas formas e, muitas vezes, estão vinculadas às questões históricas culturais próprias de cada região e de cada povo. Se é bem verdade que encontramos construções de Estado altamente vinculadas com a religião, em que o Estado se submete ao governante e sua religião, como ocorre em regiões do oriente médio, ou em que o Estado está totalmente submetido à vontade do governante independente da religião, encontramos também organizações de Estado em que o governante coordena o Estado em nome da população e exerce o poder em seu nome. Quando os governados são o centro das ações do Estado podemos dizer que se trata de um Estado democrático e quando o governante está no centro das ações do Estado estamos diante de um Estado autocrático. Outras categorizações, de Estado ou de governo, são possíveis, como as de sistema e regime, porém aqui interessa a distinção entre as formas de Estado, mais especificamente, a unitária e a federação.<sup>1</sup>

A própria palavra usada para definir já é uma explicação de que consiste um Estado unitário, sendo aquele que está organizado de forma centralizada e as decisões de um governo,

---

<sup>1</sup> Além da federação existe também o modelo confederativo que consiste num tratado entre estados independentes que se unem e mantêm sua soberania. Existe uma pluralidade de entes soberanos que podem romper os vínculos de união e voltarem a serem independentes. Diferente da federação, na confederação os Estados integrantes não abrem mão de sua soberania mantendo poderes como, por exemplo, autodefesa e autorregulação, questões essas que, em uma federação, são transferidas ao Estado Federal.

seja ele eleito ou não, são tomadas por um centro de poder, tendo efeito em todas as regiões geográficas desse Estado, em todos os cidadãos que estão sob a tutela desse Estado e tem efeito, enfim, em todas as áreas de atuação e influência desse Estado.

Nessa tese nos concentraremos na organização do Estado federado e em relações político-administrativas desenvolvidas no seu interior, a partir de uma área de atuação estatal que é a das políticas públicas educacionais. Ainda mais especificamente, nos deteremos a observar somente dois Estados que, na atualidade, ainda se organizam de forma federal e, ainda, em um curto período histórico da atuação dessas federações.

Antes de mais nada é preciso voltarmos ao quase morto, mas sempre presente e utilizado latim, para entendermos a natureza desse termo e, a partir disso entender melhor como o federalismo se operacionaliza na prática. Segundo Faria *et al.* (1962), na língua latina há o substantivo *foedus* cujo sentido próprio significa tratado, aliança, pacto, convenção ou ainda, no sentido figurado, pode significar leis, regras e acordos. Há também o adjetivo *foederatus* cujo sentido próprio é aliança, unido, associado, confederado em pactos e tratados. Logo, vem da língua latina o entendimento moderno e contemporâneo de que o termo federalismo tem relação com aliança, acordo, tratados e leis estabelecidas entre instituições diferentes.

Para se ter uma noção de quais países optam pelo federalismo, acessou-se os dados disponíveis no site do organismo internacional denominado *Forum of Federations*<sup>2</sup>, segundo o qual, atualmente, existem cerca de 25 países diferentes que se organizam de forma federal, presentes nos cinco continentes, países esses que, somados, comportam aproximadamente 40% da população mundial.

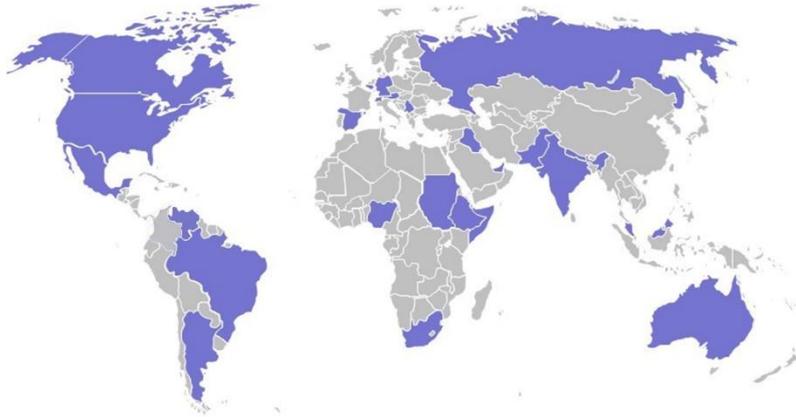
Pelo mapa apresentado na Figura 1 é possível perceber que a organização do Estado de forma federal está presente em diferentes partes do planeta e abrange países com grandes extensões territoriais como o Canadá e Rússia, com grandes contingentes populacionais como Índia e Nigéria, países pequenos como Suíça e Bélgica ou ainda países em situação de pós-conflito como Iraque e Sudão. Assim sendo, não há um padrão para adoção da forma federal de Estado, sendo que esta ocorre pelos mais variados motivos desde o começo do surgimento destes países (Estados Unidos da América e Suíça) ou ainda foi-se constituindo com o passar do tempo como forma de solução de controvérsias internas (Espanha e Bósnia-Herzegovina). Segundo os estudos de Anderson (2009), além dos países listados no mapa, devido a sua organização política e administrativa, podem também ser consideradas federações nações como

---

<sup>2</sup> Organização internacional com sede em Québec no Canadá, que desenvolve e compartilha conhecimentos comparativos sobre a prática da governança federal e descentralizada por meio de uma rede global e, em alguns casos, orienta e assessora os países federados.

Palau (Oceania), Comores (África), Micronésia (Oceania), República Democrática do Congo (África) e São Cristóvão e Nevis (América Central), subindo para 30 o número de Estados considerados federais na atualidade.

Figura 1 – Mapa dos países cujo Estado se organiza de forma federal



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pelo *Forum of Federations em 2020*.

A ideia de federalismo no pensamento político é uma ideia relativamente nova, se pensarmos em perspectiva histórica, e para compreender melhor essa questão, é preciso observar como as comunidades onde se instala o federalismo surgem, antes do estabelecimento de um pacto contratual de cunho federal. Segundo Ventura (2002), as comunidades políticas surgem basicamente de três formas: pela força, pela evolução orgânica ou através de pactos ou acordos. No caso de evolução pela força ocorre conquista e submissão de um povo sobre o outro e, em geral, o poder se organiza de forma centralizada e hierárquica. No caso de uma comunidade política que se forma a partir da evolução orgânica, grupos de indivíduos, famílias, tribos, feudos, vão se desenvolvendo até formas mais complexas e organizadas de vida política. Já no caso das comunidades políticas formadas a partir de acordos, pactos e tratados o surgimento dessa implica na união voluntária, apesar das diferenças existentes, entre os indivíduos e comunidades “*L’ordine político originato dal patto, ciò significa, poggia sul consenso dei gruppi e delle comunità, così come su quello degli individui*”<sup>3</sup> (VENTURA, 2002, p. 18).

<sup>3</sup> A ordem política oriunda do pacto, ou seja, assenta no consenso de grupos e comunidades, bem como no de indivíduos (VENTURA, 2002, p. 18).

Considerando esse aspecto das comunidades políticas que surgem a partir de pactos entre as comunidades e os indivíduos, e, considerando a diversidade geográfica, histórica, cultural e econômica de comunidades e de indivíduos existentes, é inapropriado tratar de um único tipo de federalismo, uma única forma de evolução, uma única forma de operacionalização, bem como de mencionar uma data específica do surgimento do federalismo no mundo. A confederação helvética e a união entre os países baixos iniciam, segundo Ventura (2002), uma reflexão teórica e empírica sobre federalismo baseada na união de diferentes indivíduos e comunidades com objetivos comuns, mas que se difere daquela ideia de federalismo que surge séculos mais tarde com a revolução americana do século XVIII.

Cabe ainda mencionar os estudos de Stepan (1999) ao realizar uma análise comparativa do federalismo entre países que restringem e que ampliam os poderes federais já que esse autor vai classificar as federações como federações do tipo *come together* ou *hold together*. Essa distinção, segundo o autor, existe ao observar-se a forma e as motivações que levaram determinados Estados a optarem pela forma federativa. No caso de uma federação que possa ser categorizada como *hold together* ocorre um processo no qual o objetivo das lideranças políticas ao pactuarem o federalismo era manter uma união já existente anteriormente à formalização constitucional do federalismo. No caso de uma federação do tipo *come together* o objetivo é unir partes ou elementos políticos, culturais, regionais e territoriais que já estavam separados.

Segundo Anderson (2009), o federalismo e sua implementação em diferentes partes do mundo vivenciaram ciclos históricos, sendo o primeiro deles o surgimento de países a partir de pactos e acordos entre unidades independentes, como foi o caso da Suíça, que funcionou durante quinhentos anos como confederação até que em 1848 adotou uma constituição federal, e dos Estados Unidos da América com a união das antigas treze colônias. Outro ciclo histórico mencionado pelo autor é o ciclo pós-colonial no qual, a partir das independências das colônias europeias na África, Ásia, América e Oceania, surgiram federações pós-coloniais como Índia, Nigéria e Malásia. Outro ciclo histórico se deu, segundo Anderson (2009), a partir do colapso do comunismo após os anos de 1980 e, a partir da queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) diversos países optaram em organizar sua estrutura estatal de forma federada como é o caso da Rússia e da Bósnia-Herzegovina. O caso de federações em países pós-conflito surge como opção política local para apaziguar internamente o país e possibilitar a construção de uma paz democrática, como é o caso do Iraque e da Etiópia. Ou ainda há federações recentes que vem surgindo como processo de evolução das democracias locais e da divisão do poder político, como forma de manter a unidade nacional, como é caso da Bélgica em razão de sua

histórica divergência cultural entre flamengos ao norte e valões ao sul ou também da Espanha que, após democratização iniciada no final dos anos 1970, tem conferido mais poder local às comunidades autônomas através dos estatutos de autonomia. Isso mostra que o federalismo é um conceito básico que inclui pacto, acordo entre unidades institucionais e indivíduos diferentes, mas com objetivos comuns. Mostra também que esses pactos surgem de diversas motivações e aplicam-se de outras tantas diversas formas e em momentos históricos distintos.

O Brasil, por exemplo, que é a maior federação da América Latina, desde que adotou a forma de República Federativa, já teve seis constituições diferentes que, de uma forma ou de outra, buscaram manter a pactuação da opção federativa do país. Somente a última Constituição, de 1988 já tem mais de cem emendas, o que mostra que os pactos federais evoluem através do tempo como forma de manter a união de partes constitutivas, indivíduos e instituições diferentes.

Assim como os pactos federais evoluem, ou melhor, alteram-se através do tempo e dos espaços em que se encontram, é possível também encontrar diferentes formas, modelos, arranjos e tipos de organização federativa em cada Estado que assim optou por organizar-se. Sobre os diferentes modelos ou arranjos federativos já utilizados a literatura é muito vasta e, nessa pesquisa, selecionamos os estudos de Andrade (2012), Anderson (2009), Ventura (2002), Martins (2011) e Oliveira (2007) para entender melhor quais os tipos de federalismo já identificados em diferentes arranjos institucionais.

Os estudos analisados demonstraram diferenças na nomenclatura adotada para cada modelo de federalismo mencionado e, além disso, alguns autores separam os modelos de federalismo de acordo com as relações estabelecidas entre os entes federados ou ainda em relação à repartição de competência para cada ente no arranjo federativo. Para Martins (2011), ao analisar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), relacionando-o ao federalismo e ao regime de colaboração na educação no Brasil, o federalismo se assenta nos princípios de autonomia dos entes e de repartição de poderes e responsabilidades entre os entes na organização política, social, econômica do Estado. Nesse processo o autor menciona que, em relação à repartição de competências o federalismo pode ser centrípeto (mais poder no ente federado central), centrífugo (descentraliza o poder para os demais entes federados) ou de equilíbrio (divide competências entre os entes da federação). Quanto à relação entre as esferas de governo na organização do poder político, social e econômico do Estado, Martins (2011) menciona que o federalismo pode ser dual quando a atuação é muito separada entre os entes e algumas competências são exclusivas e excludentes de alguns entes. Em outras palavras os poderes são

rigidamente divididos entre os entes federados na organização da vida e do poder econômico, político e social na federação. Ou ainda, a relação federativa pode ser cooperativa quando a atuação dos entes federados na organização da vida e do poder econômico, político e social na federação e dá de forma partilhada.

Ventura (2002), ao analisar a divisão de poderes em regimes federativos, categoriza os tipos de organização federativa como vertical, horizontal, dual, cooperativo, funcional e corporativo ou ainda um federalismo de devolução. Quando analisa a repartição de competência no interior da federação a autora explica que o federalismo vertical ocorre quando o governo central e os demais entes federados possuem poderes independentes e próprios sendo totalmente responsáveis nas esferas de atuação de sua competência, desde a legislação sobre os temas de sua competência até a execução de políticas públicas. Já no federalismo horizontal há uma divisão maior de responsabilidades assentada no equilíbrio entre o ato de legislar sobre temas distintos e o de executar e administrar serviços e políticas. Em outras palavras, segundo Ventura (2002), o poder de legislar, em geral, está com o ente central, e o de executar e administrar está com os demais entes da federação. A autora explica que o federalismo vertical e horizontal pode ser também definido, respectivamente, segundo outros autores, como federalismo dual ou cooperativo. No mesmo estudo a autora menciona ainda existência de tipos particulares de federalismo, como o funcional ou corporativo, que são acordos ou pactos existentes não entre entidades territoriais, mas sim entre diferentes comunidades com identidades culturais muito específicas como acontece, no caso do Canadá, com a província de Quebec que fala francês, na Grã-Bretanha em relação à Escócia e País de Gales ou ainda à Espanha em relação à Galícia e à Catalunha.

Os estudos de Anderson (2009), em trabalho elaborado para o *Fórum of Federations*, analisam o federalismo sob a ótica da divisão de poderes políticos que, nesse caso, pode se dividir entre federalismo dual ou integrado; analisa também sob a ótica das relações institucionais, diferenciando o federalismo horizontal e vertical. Para o autor, o modelo de federalismo dual ocorre quando se atribui funções, responsabilidades e poderes distintos a cada unidade federada que, a partir do pactuado, age de acordo com suas funções e poderes. No modelo integrado, ainda que possa haver algumas funções específicas, a maioria das competências dos entes da federação são compartilhadas entre mais de um ente federado. Exemplo de modelo dual, segundo Anderson (2009) seriam o Brasil, Canadá e EUA, já África do Sul, Áustria e Alemanha seriam federações integradas. Quando observa as relações institucionais entre os entes da federação, Anderson (2009) menciona que essa relação pode ter caráter horizontal ou vertical. Isso porque no cotidiano das relações de poder, políticas, econômicas e institucionais as federações usam mecanismos de

interação entre os entes da federação, as quais podem oscilar entre relações mais verticalizadas ou mais horizontalizadas. Para o autor as relações interfederativas verticais ocorrem quando há ação direta do ente federado central para as demais unidades da federação. Já as relações interfederativas horizontais ocorrem quando há uma relação de horizontalidade entre todos os entes da federação na elaboração e implementação de políticas, por exemplo. Anderson (2009) menciona ainda um tipo de relação federativa coercitiva (Malásia) quando o papel do governo central é muito forte em relação aos demais entes federados ou ainda um federalismo consultivo quando há maior processo de consulta e negociação de acordos entre os entes da federação (Índia).

Andrade (2012) ao analisar os sistemas municipais de ensino no Brasil e seu impacto na gestão educacional nos municípios também aborda o federalismo, mais especificamente o brasileiro, e menciona, no que diz respeito às relações entre os entes, os conceitos de federalismo centralizado (o poder central se envolve nos assuntos locais e há predominância de suas decisões e de controle financeiro) e cooperativo (as ações são conjuntas entre entes central e os demais entes federativos). Menciona ainda o conceito de federalismo centrípeto (com relação de subordinação dos demais entes em relação ao ente central), centrífugo (os poderes estão nos estados membros e menos no estado central) e federalismo de cooperação (tenta-se equilibrar os poderes entre os entes federados).

Ao abordar as teorias de federalismo e o federalismo fiscal no Brasil, Oliveira (2007) vai também abordar os conceitos de federalismo dual e cooperativo, mas traz outros novos modelos de federalismo, quais sejam, federalismo competitivo ou de *public choice* e o federalismo revisado, neo-intitucionalismo ou da nova economia política. Em relação ao federalismo dual e ao cooperativo o autor dialoga com os autores já citados anteriormente ao definir essas duas categorias de federalismo, mas esclarece o contexto de surgimento dessas duas categorias, que, para os objetivos dessa pesquisa, são necessários serem esclarecidos. Oliveira (2007), explica que no federalismo dual existe uma relação de tensão entre os entes federativos. Explica que o surgimento desse tipo de federalismo tem íntima relação com o surgimento do ideário do pensamento liberal no EUA já que o

[...] o modelo apoiava-se, implicitamente, na questionável hipótese de existir certa homogeneidade econômica entre as unidades subnacionais, não contemplando, em sua arquitetura, mecanismos que contribuíssem para reduzir disparidades, preservando, com isso, relações diferenciadas e desiguais de poder e influência – de seus membros dentro da federação (OLIVEIRA, 2007, p. 10).

A lógica liberal da mão invisível do mercado agindo naturalmente e “pacificamente” não condiz com a atuação do Estado (unitário ou federado) para mediar conflitos ou diminuir

as desigualdades no interior do território. Assim, no federalismo dual os entes da federação competem entre si, e a competição sobrepõe-se à conjunção de objetivos comuns e à divisão de poder interno.

Ao abordar o federalismo cooperativo o autor explica que a competição entre as unidades federadas é substituída pela cooperação entre as mesmas. Tal modelo visa unir distintas unidades federativas em objetivos comuns, buscando diminuir as desigualdades internas entre as unidades federativas. Segundo o autor, historicamente, tal modelo desenvolve-se a partir de mudanças de relação entre Estado e mercado surgidas, especialmente, a partir dos anos de 1930 e com a emergência e consolidação do *welfare state*<sup>4</sup>, pós crise mundial de 1929. Nesse contexto, incluindo aí as duas grandes guerras e a guerra fria, o poder central foi fortalecido especialmente, para buscar a pacificação e o desenvolvimento dos Estados e, para isso, as desiguais econômicas, tributárias e sociais dentro da federação precisavam ser diminuídas, o que levou a necessidade de aplicação de políticas para fortalecer a articulação interna da federação. Elaborar e implementar tais políticas, em uma lógica de *welfare state* necessita cooperação interna entre os entes da federação. Em resumo:

Na sua essência, o modelo procura unir as distintas esferas de governo (ao contrário do arranjo anterior) para promover o bem comum coletivo e manter coesa a federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades. Além de suas competências exclusivas, deixa de haver uma nítida separação entre os diversos poderes – central, estadual, local – nas funções e responsabilidades na oferta de determinadas políticas públicas, de abrangência nacional e que interessam a toda a população, que passam a ser compartilhadas, distribuindo-se o seu esforço e participação nos campos da regulação, financiamento e execução dessas políticas, de acordo com critérios que atendam aos objetivos de maior igualdade dentro da federação (OLIVEIRA, 2007, p. 11).

Essa percepção dos momentos históricos da construção e implementação de cada um dos dois modelos de federalismo (dual e cooperativo) é importante para reforçar o que foi dito anteriormente: ainda que haja uma ideia geral do que vem a ser um estado federal, o federalismo é um conceito que muda através do tempo e entre os territórios em que se aplica.

Assim como o federalismo dual enfrentou seus limites e foi revisado a ponto de ser substituído pelo federalismo cooperativo em um contexto de substituição de modelos liberais por modelos Keynesianos<sup>5</sup> na economia e na política, o próprio modelo cooperativo, segundo

---

<sup>4</sup> O uso mais comum é o termo em inglês *welfare state*, mas a tradução mais aproximada é um Estado de bem-estar social, um Estado que garante direitos sociais e padrões mínimos, por exemplo, de saúde, educação, segurança, habitação etc.

<sup>5</sup> Modelo econômico criado pelo professor e economista britânico John Mainard Keynes que se tornou conhecido por revisar a teoria liberal. A teoria Keynesiana explica que o Estado deve intervir na economia sempre que for preciso, a fim de evitar a retração econômica e garantir o pleno emprego, economia aquecida e poder de

Oliveira (2007), também enfrentou seu desgaste dando espaço a outros modelos quais sejam o modelo federativo *public choice* e o modelo federativo neo-institucional.

O modelo de federalismo da *public choice* tem íntima relação com o surgimento do neoliberalismo a partir dos de 1970 e, nas relações federativas, apresentou-se como descentralização de responsabilidades e atividades do ente federativo central para as demais unidades federadas entendendo que a descentralização aumentaria a eficiência já que haveria competição entre as diferentes esferas de governo na hora de implementar políticas públicas. Sob esse conceito, as relações federais sustentam-se na mesma ideia da iniciativa privada em que o Estado somente opera naquilo que seus “clientes” necessitam. O autor também caracteriza esse federalismo como competitivo e que esse federalismo de *public choice* objetiva controlar a expansão do Estado já que esvazia de poder o ente federado central, ao descentralizar os poderes do Estado central para que cada unidade federativa compita entre si para poder prestar um serviço melhor e o eleitor/cidadão/contribuinte pode fazer a “livre escolha” de qual serviço escolher e qual rejeitar. Mas o próprio autor aponta limites para esse tipo de federalismo:

Esta, ao invés de resultar em maior eficiência, como suposto, poderia se traduzir em fragmentação da federação, aumento dos conflitos internos e das desigualdades, mesmo por que não se conta com a mediação e as políticas compensatórias do Poder Central, minando as bases da unidade nacional (OLIVEIRA, 2007, p. 17).

Em outras palavras, a escolha pública pelo eleitor/cidadão/contribuinte/consumidor de políticas públicas, ainda que venha a existir, leva a problemas práticos, já que um cidadão dificilmente sairia de uma unidade federativa para outra somente para escolher o melhor serviço e, ainda que isso exista de fato, acaba acarretando desequilíbrios no poder federativo que geram desigualdades tributárias e sociais.

Mais recentemente, a partir das transformações sociais e econômicas surgidas a partir da internacionalização dos mercados e do sistema produtivo, surge o modelo do federalismo revisitado ou “neo-institucional” que, segundo o autor

[...] nem o mercado é dotado do poder e das virtudes que lhe atribuem os teóricos da *public choice*, para regular, por moto próprio, a economia e garantir que esta opere com a máxima eficiência (no ponto ótimo de Pareto), nem o Estado é o demônio que anarquiza com sua atuação, jogando e marcando gols contra este objetivo (OLIVEIRA, 2007, p. 18).

---

compra da população. De acordo com Keynes, a teoria liberal-capitalista não disponibiliza mecanismos e ferramentas capazes de garantir a estabilidade empregatícia de um país por longo tempo.

Nesse novo modelo há espaço para que o Estado, através de suas instituições, possa atuar através de regulações e políticas públicas capazes de corrigir as falhas do mercado. Para isso faz-se necessárias instituições fortes e organizadas capazes de atuar em relação profunda entre os entes federados, sociedade e o mercado. Em suma, assim o autor caracteriza o federalismo neo-institucional:

[...] ao revelar as fraquezas e debilidades do mercado para garantir eficiência, e as dos Estados e dos governos para administrar recursos públicos, e introduzir, entre os dois, a importância de instituições fortes para permitir-lhes operar com esse objetivo, este novo paradigma crava uma ponte entre o Mercado e o Estado, que abriga regras para o funcionamento de ambos, despolitizando as relações entre eles mantidas. Um federalismo amorfo, que na ausência de melhor nome, pode ser chamado de federalismo institucional, emerge dessa concepção teórica, imprimindo um novo formato às relações intergovernamentais (OLIVEIRA, 2007, p. 21).

Ou, em outras palavras, mercado e Estado, em uma federação, precisam de instituições fortes e consolidadas que possam distribuir o poder político e econômico no seu interior e equilibrar possíveis falhas de eficiência, desigualdades econômicas, tributárias e sociais que possam surgir no interior de uma federação permitindo a atuação do mercado a partir das regras estabelecidas e acordadas no interior das instituições de Estado. Essa nova atuação do Estado acaba levando a reorganizações necessárias dos demais entes da federação. Pode-se citar, como exemplo, a reorganização das dívidas dos entes federados, reformas legais no âmbito dos Estados ou das províncias que acabam sendo provocadas pelo Governo Nacional na Argentina ou pela União no Brasil a partir de acordos entre esses e os demais entes federados. Em linhas gerais as formas adotadas de federalismo ou como ele surge em cada país são sempre muito distintas, ainda que haja similitude conceitual entre os países que optaram pela forma federativa de Estado. Abaixo organizou-se os conceitos apresentados anteriormente explicados.

Quadro 3 – Modelos de federalismo

| Repartição de competências   | Relações federativas   |
|--|--|
| Centrípeto, centrífugo, de equilíbrio, vertical, horizontal, cooperativo, dual, integrado. | Dual, funcional, corporativo, vertical, horizontal, centralizado, cooperativo, <i>public choice</i> , neo-institucional, centrípedo, centrífugo. |

Fonte: elaborado pelo autor com base nos conceitos de Andrade (2012), Anderson (2009), Ventura (2002), Martins (2011) e Oliveira (2007).

Em primeiro momento pode-se perceber que algumas palavras aparecem tanto no lado das relações federativas como no lado da repartição de competências, como é o caso das ideias de verticalidade e horizontalidade ou de dualidade e cooperação. O que se tenta deixar mais

resumido e, de certa forma, ilustrado aqui, é que a organização federativa de um Estado se sustenta basicamente na repartição de competências e nas relações federativas entre os entes que compõe a federação. Esses dois elementos, competências repartidas entre os entes e as formas com que esses entes relacionam-se no interior de uma federação podem ocorrer de diferentes formas, com diferentes motivações e condicionantes políticos, econômicos, históricos e culturais, mas, o mais importante é que, um Estado que opte pela organização federativa precisa, para constituir-se de fato como federação, repartir competências entre os entes da federação e estabelecer regras de como ocorrerão as relações no interior dessa federação e, essas regras e competências, estão sempre, ou prioritariamente, elencadas e explicitadas no texto constitucional.

Considerando que o federalismo é um conceito que supõe distribuição de poder dentro do território de um determinado Estado e que essa distribuição de poder não é homogênea em todo o mundo, nem no tempo histórico nem no espaço geográfico, faz-se necessário examinar mais detidamente essa questão analisando o federalismo e o federalismo na educação no Brasil e na Argentina, que são os dois países foco dessa pesquisa. Este é o foco das próximas seções deste Capítulo.

## 2.2 FEDERALISMO NA ARGENTINA

Como já mencionado anteriormente nessa Tese, Argentina se apresenta ao mundo como uma federação e assim se define no texto constitucional sancionado em 1853 e reformado em 1860, 1866, 1898, 1957, e 1994. O Art. 1º determina que a nação argentina adota a forma de governa representativa, republicana e federal. Forma essa que veio se construindo ao longo dos anos sob diferentes influências e interesses. O federalismo argentino, como o de qualquer outra nação que opte pela forma de governo federal, é uma construção histórica de suas forças políticas, econômicas e sociais. Entender um pouco como surgiu a opção federal na nação Argentina e seus reflexos na educação é o que se apresentará nas próximas páginas.

### 2.2.1 Aspectos Históricos do Federalismo na Argentina

Para entender o federalismo argentino, as principais referências utilizadas nesta Tese são os estudos de Bravo (2013), Castro (2015), Rivas (2009), Bazán (2013) Sabsay (1999), Ayrolo (2013), Martínez (2015). A proposta é analisar de modo mais panorâmico antecedentes históricos que contribuíram para a opção federal desse país e como esse federalismo se encontra

hoje no que diz respeito à repartição de competências, em especial na área da educação. Entender os elementos históricos que contribuíram nesse processo é extremamente importante para entender como se chegou aos anos mais recentes com avanços e ranços dos dois sistemas federais e, em especial, explicitar um pouco melhor as diferenças e desigualdades entre as províncias, no caso argentino, e entre os estados e municípios no caso brasileiro, bem como o pano de fundo das relações federativas existentes na atualidade desses países.

O continente americano foi invadido e conquistado em sua maior parte pelos Reinos de Espanha e Portugal e a forma de conquista, colonização e gestão local foi de grande influência para que em países como Brasil e Argentina fossem fincadas bases de um futuro sistema federal.

No caso específico da Argentina, que foi colonizada por Espanha, para entendermos como surge o federalismo e porque essa opção é tão importante e ainda tão debatida no país, é preciso voltarmos no tempo até as Reformas Bourbônicas e seus impactos no Vice-Reinado<sup>6</sup> do Peru, onde estava situado parte do território que hoje é Argentina. As Reformas Bourbônicas consistiam em uma série de reformas implementadas pelo rei espanhol Carlos III, que reinou de 1759-1788, ocorridas em 1776, que buscavam aumentar o controle político e econômico da Espanha em suas colônias. Para isso o antigo Vice-Reinado do Perú foi desmembrado em duas partes, criando-se o Vice-reinado do Rio da Prata, cuja principal cidade era Buenos Aires, com seu estratégico porto para entrada de produtos na região e escoamento da produção de prata do Peru. Essa divisão teve motivações de ordem econômica, vinculadas ao porto de Buenos Aires, de ordem política, pois descentralizava o poder na região sul da América do Sul, criando outros pontos de poder, nesse caso no interior do novo Vice-Reinado do Rio da Prata e razões de segurança, para conter o avanço dos portugueses no continente. Esse novo Vice-Reinado contava com território do que hoje são Argentina, Bolívia, Uruguai e parte do Paraguai sendo que o poder político no interior dessa região era exercido pelos cabildos.

Os cabildos eram uma espécie de autoridade municipal criada em todo império espanhol nas Américas, África e Filipinas e tinha diversas funções desde justiça, organizar infraestrutura, economia, supervisão de comércio e eram muito vinculados não somente à comunidade, mas também aos vice-reis e, por sua vez, com a coroa espanhola. Ao analisar as bases da organização política da República Argentina, Alberdi (1915), define assim a importância dos cabildos:

El mediato origen es el antiguo régimen municipal español, que en Europa como en América era excepcional y sin ejemplo por la extensión que daba al poder de los Cabildos

---

<sup>6</sup> Após a descoberta e conquista do continente americano a Coroa Espanhola dividiu o território em regiões administrativas para facilitar o domínio e exploração do território, essas regiões foram chamadas de Vice-Reinados que foram assim denominados: Rio da Prata, Peru, Nova Granada e Nova Espanha.

o representaciones elegidas por los pueblos. Esa institución ha sido la primera forma, el primer grado de existencia del poder representativo provincial entre nosotros, como la ha sido en España misma; [...] Con doble motivo el localismo conservó aquí mayor latitud que la conocida en las provincias de España con el nombre de fueros y privilegios. [...] La unidad del gobierno de los virreinos no excluía la existencia de gobiernos de provincia dotados de un poder extenso y muchas veces peculiar. [...] Vemos, pues, que el gobierno local o provincial es uno de nuestros antecedentes administrativos, que remonta y se liga a la historia de España y de su gobierno colonial en América: por lo cual constituye una base histórica que debe servir de punto de partida en la organización constitucional del país (ALBERDI, 1915, p. ¿?).

Estamos falando aqui de um período anterior ao nascimento da Argentina, da República Argentina e da própria federação argentina, mas faz-se necessário para entendermos os antecedentes que justificaram a opção federativa do país. Com as reformas Bourbônicas a região do sul da América do Sul, que futuramente seria a República Argentina, passa a ter uma importância econômica muito concentrada na cidade de Buenos Aires em função do seu estratégico porto, mas a administração e as forças políticas no vice-reinado do Rio da Prata estavam espalhadas no interior da região sendo geridas pelos cabildos. Temos aqui dois ingredientes muito importantes do federalismo, a descentralização das atividades administrativas cotidianas para o interior da região e o poder político local no interior da região. Essas reformas ampliaram a circulação de pessoas e facilitaram o surgimento de lideranças que não nutriam simpatia pelo monopólio do comércio da região com a metrópole Espanha.

Em maio de 1810 as lideranças portenhas tomaram conhecimento da queda do Rei Espanhol Fernando VII e da conquista da Espanha por Napoleão Bonaparte, fato esse omitido da população portenha pelo Vice-Rei Baltazar Hidalgo de Cisneros. O Vice-Rei foi deposto por um grupo de advogados e oficiais militares que organizaram um cabildo<sup>7</sup> aberto em 22 de maio para decidir o futuro do Vice-reinado do Rio da Prata.

Os fatos ocorreram no centro econômico e populacional da região que era Buenos Aires e logo a população do interior, formada basicamente por estancieiros, mestiços, índios e militares tomou conhecimento das mudanças políticas ocorridas. Em 1813 formou-se uma assembleia constituinte na qual ocorreu o primeiro grande embate político que tem peso na decisão da opção federativa da futura federação Argentina. Esse embate se deu entre partidários de uma concepção de Estado centralizado em Buenos Aires e os que defendiam um estado Federal com autonomia das províncias; esses dois grupos opositores ficaram conhecidos como

---

<sup>7</sup> O cabildo era uma tradição medieval espanhola que se trasladou para a América espanhola cujo objetivo era resolver questões administrativas cotidianas como obras, ensino e limpeza urbana, por exemplo. Era composto por membros eleitos das comunidades da América espanhola e, em questões muito exclusivas, se realizavam cabildos abertos nos quais uma parcela maior da população, geralmente cidadãos importantes, eram convidados e poderia participar, opinar e decidir. Fato que ocorreu em 22 de maio de 1810 na cidade Bueno Aires.

unitários e federais. O projeto revolucionário de maio de 1810 se dividiu em dois, por um lado os que defendiam os interesses centralistas (econômicos e políticos) de Buenos Aires e, por outro lado, um grupo representando a “*Liga de los Pueblos Libres*”, comandada por José Artigas e formada pelas províncias de Banda Oriental (Uruguai), Entre Rios, Santa Fé, Córdoba, Corrientes e Misiones. Os deputados representantes da *Liga de los Pueblos Libres* tinham claras e objetivas instruções para defender que a nascente nação deveria ser independente, republicana e federal, o que claramente colocava em xeque a influência que Buenos Aires havia conquistado desde o século anterior.

Sem consenso, em 1815 ocorreu o *Congreso de los Pueblos Libres*, reunindo as províncias de Banda Oriental (Uruguai), Entre Rios, Santa Fé, Córdoba, Corrientes e Misiones, e que culminou com a assinatura de uma declaração de independência em 29 de junho sendo a primeira ocorrida no extinto Vice-Reinado do Rio da Prata, optando por uma forma de governo de República e uma organização do Estado como federal. Nessa época o interior e a região de Buenos Aires continuavam agrupados em um regime centralizado com forte influência de Buenos Aires. Existiam, então, na mesma região do extinto Vice-Reinado do Rio da Parta, duas experiências distintas de Estado, um centralizado em Buenos Aires e um Confederado, na *Liga de los Pubelos Libres*.

Entre os anos de 1816 e 1853 houve muita disputa e tensão entre esses dois grupos na região e, por ocasião do Congresso de Tucumán, em 1816, no qual participaram as províncias de Buenos Aires, Tucumán, Mendoza, San Juan, Catamarca, Salta, La Rioja, Córdoba, Santa Fé, proclamou-se outra declaração de independência, no dia 09 de julho de 1816.

Mesmo com essas duas declarações de independências, uma defendendo Estado Federal e outra defendendo um Estado Unitário concentrado em Buenos Aires, durante os anos 1816 e 1853 a disputa entre as forças centralistas e federais foi muito intensa e sangrenta. Alguns autores chamam esse período de período da anarquia, uma vez que não havia um consenso e uma organização nacional. Ao analisar o federalismo argentino do século XIX Ayrolo (2013) explicita vários aspectos de preconceito existentes entre federalistas e unitários. Originariamente os povos do interior tinham certa autotomia e participação política desde os tempos dos cabildos e por isso uma crença mais enfática no federalismo, já os portenhos, naturalmente, não queriam perder seu poder político e econômico na região do extinto Vice-Reinado do Prata. Para ilustrar esse período vejamos o que explica Ayrolo (2013) sobre a maneira como cada grupo se via.

Entonces, una de las cuestiones que según los estudios más clásicos permitían definir y distinguir a los federales de los unitarios, vistos como enemigos irreconciliables, era el lugar de origen que, como ya dijimos, se leía en una doble clave espacial. Por un

lado, según la pertenencia regional en cuya base se entendía estaba el espíritu de localismo, los federales eran provincianos y/o litoraleños -aunque el federalismo de éstos sería diferente- y, los unitarios, porteños. Por otra parte, apelando a otra categoría espacial para definirlos, los federales pertenecían al mundo rural, de la de campaña, los unitarios al de la ciudad. [...]. Los federales pasaron a ser rústicos gauchos del interior, irracionales, movidos solo por su encono hacia Buenos Aires. En contrapartida los unitarios aparecían como porteños, ciudadanos, educados, extranjerizantes, movidos por la sola intención de hacer de Buenos Aires el centro del poder político y económico del país en ciernes (AYROLO, 2013 p. 66).

Em outras palavras, a disputa entre centralistas e federais não era algo restrito às lideranças políticas da região, mas sim algo que circulava nas ruas e que fazia com que a população local também se identificasse com determinado lado dessa disputa. Há ainda que mencionar que os federais nutriam um sentimento de pertença que pode tranquilamente ser relacionado ao passado histórico da influência dos cabildos.

Ao analisar os sentidos da nação argentina e do federalismo no período, Bravo (2013) nos traz um bom resumo do que passou nesse período.

Bajo estos fundamentos, las provincias suscribieron pactos de unión. El más importante fue el de 1831, denominado Pacto Federal, a través del cual esas entidades delegaron el manejo de la representación exterior en el gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas. A pesar del invocado propósito de unión, los pactos airmaban en la práctica la tendencia confederal que no llegó a cristalizar en una estructura institucional definida. En parte por la imposibilidad de las provincias a suscribir un acuerdo de mayor alcance que expresara los intereses contrapuestos de las partes y también por la incapacidad de la entidad política más poderosa, la provincia de Buenos Aires, de liderar un proceso de unidad territorial y organización política. La situación de indefinición institucional se prolongó por más de cuatro décadas y generó una situación de statu quo, en la que las provincias del ex virreinato del Río de la Plata operaron sin constitución alguna (BRAVO, 2013, p. 208).

O complexo processo de negociação que existe entre diferentes lideranças fica evidente com a passagem acima. Mesmo com as negociações, não houve consenso entre unitários e federais, e as lideranças da região delegaram a representação internacional a Buenos Aires, mas mantiveram sua independência e autonomia, funcionando através de acordos individuais entre si. Ou seja, a nação Argentina, apesar de duas declarações de independência, durante 40 anos ainda não existia de fato, nem era republicana e muito menos federal e isso fruto da disputa de poder entre Buenos Aires e as províncias do interior.

Em 1852, como consequência da derrota do grupo de Rosas na batalha de Caseros<sup>8</sup>, as províncias organizam uma assembleia constituinte que foi composta por deputados

---

<sup>8</sup> Batalha na qual Justo José Urquiza, ex-aliado de Juan Manoel Rosas, liderou exército contra o governador portenho, Juan Manoel Rosas. Rosas era contra maior autonomia e descentralização do interior, pois significaria repartir receitas e competências com as províncias, diminuindo o poder político de Bueno Aires. Urquiza, a sua vez, defendia o contrário e, na batalha de Caseros, com o chamado “Ejército grande” formando

representantes de todas as quatorze províncias daquele período. Sobre as consequências dessa derrota Martínez (2015, p. 398) explica que:

Para reforzar lo anterior, el 31 de mayo de 1852 se suscribió el acuerdo de San Nicolás de los Arroyos entre los gobernadores y capitanes generales de Buenos Aires, Entre Ríos, Catamarca, Corrientes, San Luis, San Juan, Tucuman, Mendoza, Santiago del Estero, La Rioja y Santa Fe, con adhesión posterior de Córdoba, Salta y Jujuy el 1 de julio de 1852. En este se estableció la convocatoria a una Convención Constituyente.

Esse acordo de San Nicolás reforça mais uma vez a tradição do interior da região e das províncias de organizar-se politicamente mais além do poder político e econômico da província de Buenos Aires. No ano seguinte, a Constituição foi aprovada por representantes de 13 das 14 províncias presentes no congresso, isto porque a província de Buenos Aires se negou a aceitar os termos constitucionais e se unir à federação. Este acontecimento, segundo os estudos de Martínez (2015), se deveu ao fato de que, para as lideranças da província de Buenos Aires, aderir à nova ordem institucional da constituição de 1853 significaria “*entregar el puerto y sus cuantiosos ingresos*” (MARTÍNEZ, 2015, p. 398). Assim, Buenos Aires formou um Estado independente com o nome de Estado de Buenos Aires, enquanto as demais províncias se organizaram em forma federada. A Constituição foi aprovada em congresso reunido em Santa Fé, no qual a opção foi a adoção do sistema republicano com divisão de poderes entre o legislativo, executivo e judiciário e pela organização federativa do país; foi promulgada em 1º de maio de 1853 por Justo José de Urquiza, como diretor provisório da Confederação Argentina. Essa situação somente se resolve em 1859 quando o exército nacional vence o exército de Buenos Aires na batalha de Cepeda e obriga a província rebelde a se integrar à federação o que, de fato e de direito, ocorre totalmente em 1880. A principal consequência da incorporação da província de Buenos Aires à federação não é somente a consolidação da opção federalista, mas também, como bem descreve Castro (2015)

A reintegração definitiva de Buenos Aires à federação, em 1880, marca não apenas o fim de quase meio século de conflitos entre unitários e federalistas, como também o início de um período de longa estabilidade política, reforçada pela prosperidade econômica, advinda da exportação de grãos, carnes e lã para Europa e EUA. (CASTRO, 2015, p. 136)

Aqui dois elementos são importantes além, é claro, da consolidação da opção federalista pelo novo país. Um deles é o fato da pacificação do país, uma vez que as forças políticas

---

por tropas argentinas, brasileiras e uruguaias, venceu o então governador de Buenos Aires Juan Manoel de Rosas, em ato que poderia significar o fim das disputas provinciais, mas somente significou aumento da tensão interna da futura república federativa.

conseguiram unir-se em um objetivo comum e, para isso, optaram pelo federalismo como forma de pacificação interna da região. Outro elemento é que a opção federalista não trouxe somente paz, mas também desenvolvimento econômico para a região do extinto Vice-Reinado do Rio da Prata. Isso é importante, uma vez que, pacificadas as contendas políticas e havendo crescimento econômico, alguns elementos do federalismo, como a repartição tributária e a divisão de competências, puderam ser organizadas dentro dos princípios do federais. Isso significa que, na prática, a repartição de competências, bem como a elaboração e implementação de políticas públicas, passa a ser efetivada em um contexto de pacificação e crescimento econômico regrado por normas institucionais, sendo a principal delas o texto constitucional.

A Constituição de 1853 sofreu diversas reformas nos anos de 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994, sendo que essa última ainda está em vigor e consolida a lógica federativa e das relações federativas que organizam a Argentina na atualidade. Por meio de cada uma delas, pode-se dizer que o federalismo argentino foi-se adequando ao momento histórico, às questões econômicas ou mesmo a necessidades de distribuição de poder entre os entes federativos.

A última reforma constitucional, ocorrida em 1994, desenvolveu-se em um contexto histórico específico da América Latina, que foi de forte influência de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), que, ao aprovarem empréstimos ou revisão das dívidas dos países da região, cobraram como contrapartida a posta em marcha de uma agenda neoliberal de diminuição do tamanho do Estado que, no caso argentino, além das privatizações significou também desconcentrar responsabilidades do Governo Nacional para as províncias.

O preâmbulo da Constitución de la Nación Argentina contrasta com o passado de guerras e embates do século XIX até que esse estabelecesse o regime federal:

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina (ARGENTINA, 1994).

Aqui percebe-se alguns elementos interessantes em função do passado já descrito e em função do objetivo dessa pesquisa que é analisar as relações federativas em matéria educacional: (a) o fato de que os representantes estão ali por vontade das províncias e (b) com o objetivo de constituir uma união nacional e consolidar a paz interior. Parece simples, mas

considerando a construção histórica, no século XIX, do federalismo, é algo novo e muito importante, já que o federalismo exige pacto, tratados e acordos entre partes distintas a fim de organizar um objetivo comum. Nesse caso, as diferenças históricas entre as províncias deram espaço a uma relação entre partes que buscava a união nacional e a construção da paz no interior da nação. E, essa construção, se deu através de um tratado, um pacto, um acordo que, em uma federação, materializa-se no texto constitucional.

Outros regramentos, em se tratando de federalismo, são importantes e encontram-se logo no início da Constituição reformada.

Artículo 1.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

Artículo 5.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Artículo 6.- El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia (ARGENTINA, 1994).

Além de reafirmar, já no primeiro artigo, a manutenção da opção federativa, a Constituição determina limites para as relações federativas no interior da federação. Um exemplo é que cada província crie sua constituição, desde que não opte por outro modelo que não o republicano federativo, ou seja, elas são autônomas e podem ter suas leis próprias e inclusive organizar seus municípios, mas precisam cumprir certas condições para que isso ocorra. Preservando as exigências constitucionais, o Governo Federal garante a autonomia das províncias, o que já é um indicativo da possibilidade de intervenção federal em uma província. Por que esse elemento é importante? O texto constitucional que é, em geral, o elemento unificador de um Estado que opte pela organização federativa, garante aos entes subnacionais certa parcela de autonomia, respeito à suas características próprias, porém, essa autonomia está limitada pelo poder constitucional de intervir nas províncias que tem o ente federado superior. É um exemplo claro da diferença entre autonomia e soberania. As províncias são autônomas, mas não são soberanas, soberana é somente a Nação Argentina. Porém, o ente federado superior não pode intervir a qualquer momento, há um limitador das possibilidades de intervenção (art. 6), isso é decisivo, pois mostra que os dois níveis governamentais têm limites e possibilidades de atuação no âmbito de sua autonomia e esses limites estão definidos, acordados, tratados dentro do texto constitucional.

Segundo os estudos de Sabsay (1999), a intenção do constituinte reformador foi modificar as relações existentes no interior do sistema federal argentino e, nesta ótica, elenca algumas mudanças que ocorreram: ampliação do campo de atuação das províncias (art. 124), alterações no regime financeiro e tributário da nação e das províncias (Artigo 75), autonomia municipal (Artigo 123), autonomia da cidade de Buenos Aires (Artigo 129), concessão às províncias de poderes para fazerem acordos internacionais, desde que sejam compatíveis com a política externa da Nação (art. 124).

Bazán (2013) ao analisar os antecedentes da reforma constitucional de 1994 e propor uma reflexão sobre questões ainda conflitantes previstas na CNA (1994), define o federalismo argentino da seguinte forma:

Simplificando al extremo la cuestión, el federalismo argentino es una combinación de dos fuerzas: una *centrípeta* y la otra *centrífuga*. La primera, que va de la periferia hacia el centro, supone la existencia de una unidad en el Estado nacional argentino, que es *soberano*; mientras que la segunda, del centro hacia la periferia, implica la descentralización que permite la existencia de una pluralidad de provincias, que son *autónomas*. Precisamente, el esquema federal pugna por establecer la unidad dentro de la variedad, funcionalizando los principios de autonomía y de participación (BAZÁN, 2013, p. 42).

Isso pode ser claramente comprovado com o processo histórico da formação do federalismo argentino, uma vez que o interior e as províncias vieram antes da Nação Argentina e a unificação das partes em um todo orgânico foi fruto de longo e violento processo. Em função disso, a tradição de poder político na região surge na periferia e busca se unir, por vontade própria, tendo a Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como capital da Nação e centro político e econômico. Já, para manter o poder político e participação do interior, da periferia, ou seja, das províncias, nas decisões da Nação e na efetivação de políticas públicas, por exemplo, o centro do poder (CABA) descentraliza poderes, responsabilidades e autonomias para a periferia. Um exemplo claro desse movimento centrífugo e centrípeta está na educação (que mais tarde será analisado com mais detalhe) já que o poder central (La Nación) descentralizou a educação primária e secundária para as províncias ao longo dos anos de 1980 e 1990, mas manteve significativa concentração de poder no que diz respeito ao poder tributário que financia os sistemas educacionais das províncias. As províncias são autônomas para a auto legislação e para organizar a educação primária e secundária, desde que obedeçam a Constituição e outras leis de âmbito nacional aprovadas pelo *Congreso de la Nación Argentina* e que recebam o financiamento necessário por parte do governo de la Nación.

Quanto aos entes federados, Argentina possui plenamente instituído três entes federados: *la Nación*, *la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* e *las provincias*. Quanto aos municípios é preciso lembrar que, segundo o artigo 123 da CNA, eles dependem de que cada província regule o limite de sua atuação e de sua autonomia, especificando o alcance dessa autonomia, das instituições, do poder e da organização política, administrativa e econômica de cada município. O que parece dialogar com a necessária existência de pactuação e acordos que o modelo federalista exige; o constituinte não determinou o que pode ou não o município, nem o alçou automaticamente à condição constitucional de ente federado, mas deixou que cada província, dentro de sua autonomia, trate, pactue e acorde com seus municípios, respeitando suas especificidades, os limites e possibilidades de atuação dos mesmos.

Em linhas gerais, segundo Bazán (2013) e Sabsay (1999), a reforma constitucional de 1994 buscou aprofundar e aperfeiçoar o federalismo argentino surgido em 1853, adotando medidas como maior descentralização, ampliação do poderes do Senado Federal, constitucionalização do sistema de coparticipação federal de impostos (assunto que abordaremos mais detalhadamente adiante); ademais, entre outras modificações, determinou o crescimento harmônico da nação, regrou a possibilidade de intervenção federal, estabeleceu a autonomia municipal, deu às províncias a posse e a jurisdição dos recursos naturais e definiu o status jurídico da CABA, sendo está menos que uma província e mais que um município.

### **2.2.2 Organização Federativa e o Sistema Educacional Argentino**

No que diz respeito à matéria educacional, o federalismo argentino também adotou o modelo de repartição de competências entre os entes federados. Isso desde sua fundação, assim considerada a constituição de 1853, visto que, já nesse documento, no seu artigo 5º, havia a expressa determinação de que as províncias organizassem sua própria constituição e que essa devesse assegurar, entre outras coisas “la educación primaria gratuita” (ARGENTINA, 1853). A Lei nº 1.420 *Reglamentando la Educación Común*, sancionada em junho de 1884, previa um sistema educacional público, gratuito, obrigatório, sem distinção de sexo e colocava a obrigatoriedade da matrícula sob responsabilidade dos pais cabendo, inclusive, multas pelo não comparecimento dos filhos à escola. Segundo a referida Lei “La Dirección y la administración General de las escuelas estará a cargo de un Consejo Nacional de Educación, [...]”. (ARGENTINA, 1884) e, tal conselho era responsável por coordenar a educação dada em todas as escolas, vigiar o ensino realizado nas escolas normais em todo o país, administrar fundos que

servissem para fomentar as escolas, inspecionar as escolas, executar as leis educacionais aprovadas, elaborar anualmente o orçamento geral da educação nacional, estabelecer programas de ensino, prescrever e adotar livros didáticos, suspender professores e inspetores de ensino em casos de má conduta, contratar dentro e fora do país professores, administrar bem imóveis pertencentes às escolas autorizando a construção, compra e venda, entre outras funções. Ainda que a mesma Lei obrigasse que em cada distrito das províncias houvesse uma escola primária sob supervisão desse conselho, a gestão e organização do sistema educacional estava muito centralizada em Buenos Aires, um claro exemplo da opção federalista do século XIX que mesclava centralismo de poder de Buenos Aires com descentralização para as províncias.

Segundo os estudos de Castro (2015) e Rubbio e Lazzari (2007), a publicação da Lei Láinez, em 1905, que tratava das escolas elementares, infantis, mistas e rurais nas províncias, foi, em matéria educacional, mais um passo rumo à concentração de poder na mão do governo nacional como se pode perceber já pelo seu primeiro artigo

Art 1. El Consejo Nacional de Educación procederá a establecer directamente en las provincias que lo soliciten escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales en las que se dará el mínimo de enseñanza establecido en el artículo 2 de la ley 1420, del 8 de julio de 1884. Para determinar la ubicación de estas escuelas se tendrá en cuenta el porcentaje de analfabetos que resulta de las listas presentadas por las provincias para recibir subvención escolar (ARGENTINA, 1905).

A opção federalista argentina no século XIX, como já exposto, se deu em um contexto de luta entre os que queriam uma nação federalista com autonomia das províncias e os que queriam um Estado unitário sob a hegemonia de poder de Buenos Aires; venceu a força dos federalistas, mas, aos poucos, Buenos Aires foi tomando o poder e concentrando poderes ao longo das décadas seguintes. A lei Láinez é um exemplo, visto que o Governo Nacional estava autorizado, ainda mais, a ter sob sua responsabilidade o sistema educacional em cada província do país. Segundo Rubbio e Lazzari (2007) em 1909 já havia mais de setecentas “escuelas Láinez” em todo o país e “[...] *la sanción de la Ley N° 4874 está íntimamente imbricada en el contexto de un régimen federal que enmascara un unitarismo encubierto* [...]” (RUBBIO; LAZZARI, 2007, p. 55). As relações federativas, em matéria educacional, foram se desenvolvendo para serem cada vez mais centrípetas e, tendo como centro do poder, a capital do país, algo que, certamente, não estava no horizonte dos federalistas que elaboraram a constituição de 1853.

O avanço do centralismo de poder nas relações federativas em matéria educacional segue ao longo do século XX, como se pode verificar também com a aprovação da Lei Palácios ou Lei nº 12.558 de 1938, que criou uma comissão nacional formada pelo Ministro da Justiça e

Instrução Pública, pelo Presidente do Conselho Nacional de Educação e pelo Presidente do então Departamento Nacional de Higiene. Essa comissão tinha como objetivo “*el cuidado de la salud física y moral de la niñez em edad escolar, especialmente em las provincias del norte y territorios nacionales*” (ARGENTINA, 1938). Para cumprir com seu objetivo, essa comissão nacional, vinculada ao Governo Nacional, prestaria serviços médicos e odontológicos aos alunos das escolas públicas e prepararia os professores para prestar primeiros socorros e orientações às crianças e às famílias. Entre as funções dessa comissão, que intervia diretamente nas províncias, realizando convênios com os governadores ou departamentos provinciais responsáveis pela educação pública para pôr em prática a lei, encontrava-se

- f) Controlar y fiscalizar, de acuerdo a las reglamentaciones que se dicten, y por intermedio de sus autoridades, la inversión de fondos y el servicio que se preste a la asistencia de los escolares;
- g) Procurar la instalación de comedores escolares en los cuarteles de los regimientos en que fuera apropiado prestar dichos servicios o en locales que faciliten los gobiernos de provincia o instituciones particulares;
- h) Dotar a las escuelas nacionales y provinciales de botiquines provistos de medicamentos y de los útiles necesarios para curaciones oftálmicas y otras, con las instrucciones pertinentes para su tratamiento;
- i) Propender por todos los medios a la fundación de sociedades cooperadoras o de amigos de la educación que hagan suyos los fines de la ley (ARGENTINA, 1938).

Em outras palavras, ou em termos de federalismo e relações federativas, o governo central determinou uma política, nesse caso de assistência à saúde, vinculada ao sistema educacional, e conveniu com os demais entes federados (províncias) a execução dessa lei, e sob sua responsabilidade estava fiscalização da execução da política.

Argentina é um país imerso em um continente que, ao longo do século XX, vivenciou momentos de instabilidade políticas fruto de falta de consensos eleitorais e de maiorias políticas para governar. Em diversos lugares, e na Argentina não foi diferente, essas instabilidades significaram regimes governamentais muito distantes da democracia, com viés explicitamente autoritários. Foi assim na década de 1970 quando os militares ocuparam o poder em um regime autoritário ditatorial.

Sobre esse período, Castro (2015) explica que

O governo militar intensificou o processo de descentralização do ensino que havia dado seus primeiros passos ainda na década de 1960, sob a justificativa de melhorar a qualidade da educação e de fazer frente à incorporação de novos setores da população no sistema educacional. Na verdade, esse processo de transferência das escolas federais para as jurisdições das províncias e da capital Buenos Aires seguia uma lógica ora economicista, ora tecnocrática, ora de preocupação com a qualidade, ora de inspiração democrático-participativa. (CASTRO, 2015, p. 152)

Considerando que se está falando de um período da história argentina em que a democracia era uma mera lembrança e o que regia o país eram governos ditatoriais, fica muito difícil pensar que o fato de transferir as escolas federais criadas no início do século XX tivesse uma intenção de constituir relações federativas solidárias entre os entes, muito mais plausível entender que o governo de *La Nación* estava se desresponsabilizando de serviços e encargos e os transferindo para os entes subnacionais.

Os anos da década de 1980 começaram como período de transição política no país, com a saída de um regime ditatorial para outro mais democrático, mas a lógica de descentralização de serviços públicos às províncias continuou em alta, dialogando muito fortemente com as políticas cepalinas<sup>9</sup> e com as exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI). Sarturi, Dalla Corte e Tormes (2019), ao abordarem, em estudo comparado, a descentralização do Estado e suas relações com o controle e a participação social na educação na Argentina, Brasil e Colômbia, esclarecem, sob esse período de influência e de descentralização, que nem sempre a descentralização se deu exclusivamente por pressão de organismos internacionais, mas também por uma necessidade política interna dos países da região de darem respostas à população e legitimarem o papel do Estado e o poder dos governos em um período de fortes mudanças políticas e econômicas na região; ou seja, descentralizar a educação foi opção política do Governo Nacional para atender as demandas internacionais e internas do país.

Sobre essas políticas de descentralização encontramos, na educação, alguns exemplos bem práticos, como a Lei nº 22.368, de dezembro de 1980, que transferia para a cidade de Buenos Aires e para o então território de Terra do Fogo a responsabilidade sobre a educação de jovens e adultos, o que significou a transferência de todos os estabelecimentos de ensino, bens móveis e imóveis, professores, execução do serviço, fiscalização, remuneração entre outras coisas, para a Cidade de Buenos Aires e o Território da Terra do Fogo. Mas, ainda que todo o serviço estivesse descentralizado para essas esferas da federação, o artigo 9º garantia certo controle centralizado no Governo Nacional ao determinar que “*El poder Ejecutivo Nacional fijará la política educacional y los planes de estudio*” (ARGENTINA, 1980).

No mesmo ano se sancionou a Lei nº 22.367, que transferia para as províncias os serviços de educação de jovens e adultos. Nesse caso a Lei facultava ao Governo Nacional fazer essa transferência (Artigo1º), mas essa transferência, quando realizada, deveria ser feita

---

<sup>9</sup> A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica no continente o que, na prática, resultou em uma série de políticas de descentralização e desconcentração do Estado e redução o tamanho do Estado e abertura econômica nos países da região.

mediante acordos e convênios realizados entre o Governo Nacional e o governo das províncias (artigo 2º). A amplitude dessa transferência era total, todos os estabelecimentos de ensino, bens móveis e imóveis, professores, execução do serviço, fiscalização, remuneração entre outras questões relativas à oferta, gestão e financiamento ficavam sob responsabilidade das províncias.

No ano de 1992 se sancionou a Lei nº 24.049, que aprofundou ainda mais esse processo de descentralização de todo o serviço educacional ofertado pelo Governo Nacional para as províncias. Tal lei previa, já no seu princípio:

Artículo 1º- Fácultase al Poder Ejecutivo Nacional a transferir, a partir de 1º de enero de 1992, a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos reconocidos, en las condiciones que prescribe esta ley (ARGENTINA, 1992).

Essa transferência incluía bens móveis e imóveis, pessoal docente e não docente, a manutenção dos estabelecimentos entre outros vários itens relativos à gestão e oferta da educação. Mas caberia ao Ministério da Educação Nacional a análise, avaliação e elaboração de políticas educacionais nacionais. No que diz respeito ao financiamento desses serviços, agora sob a gestão direta das províncias, o Governo Nacional garantia a transferência de recursos para cada província com base na média de recursos do período de janeiro a dezembro de 1991. Percebe-se aí uma relação federativa na qual o ente nacional utiliza-se da lógica federativa e transfere a responsabilidade dos serviços aos entes subnacionais, embora resguarde garantias de financiamento via transferência de recursos.

Longe de querer fazer um tratado sobre a história da educação na Argentina, o objetivo destes registros é tentar entender um pouco o processo federativo que se desenrolou no país e que a educação vivenciou desde a independência e da escolha pelo regime federativo até dias mais recentes. Processos esses que implicam relações federativas ora mais centralizadas, nas mãos do Governo Nacional, ora mais descentralizadas para as províncias. Em qualquer dos dois processos, importante é entender que eles ocorreram através leis, convênios ou acordos, tratados entre o Governo Nacional e os demais entes federativos, o que dialoga com o significado original do federalismo. Dialoga, pois, em se tratando de leis, há um processo legislativo de tramitação que passa pelo Senado Federal (casa representativa dos interesses de cada província) e pela Câmara de Deputados (casa legislativa representante dos interesses dos cidadãos) e, em função disso, pressupõe-se uma articulação e uma negociação entre os interesses de La Nación e dos demais entes federativos.

A partir da reforma constitucional de 1994, como já dito, algumas mudanças nas responsabilidades federativas ocorreram e, na educação, o traço marcante é de constitucionalização da descentralização da oferta para as províncias e para a CABA. Essa nova Constituição preceitua, no seu artigo 5º, que estará sob responsabilidade das províncias, obedecidos os princípios, declarações e garantias presentes na Constituição, assegurar a educação primária.

Atualmente em vigor, a Ley de Educación Nacional (LEN) nº 26.206, aprovada em 2006, consolida o sistema educacional argentino como descentralizado e reafirma a opção federativa também no cumprimento do direito à educação. Como exemplo disso, podemos ver abaixo algumas disposições:

Artículo 4º - El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/las habitantes de la Nación, garantizando igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.

Artículo 5º - El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales (ARGENTINA, 2006).

O que é interessante observar nesses artigos, em relação à opção federativa e às relações federativas, é que no que diz respeito à oferta de serviços educacionais e à garantia do atendimento ao direito, há uma responsabilidade partilhada entre todos os entes federados, mas quem fixa a política é o governo federal e, numa busca de exercício federativo, essa política precisa, segundo o texto legal, respeitar as características das diferentes províncias. Diferente de um Estado unitário aqui, a julgar pela expressão desse artigo, a opção política das lideranças argentinas foi pactuar que educação é um direito de todo o cidadão argentino e, para que esse direito seja atendido, há uma responsabilidade compartilhada entre todos os entes federados, com a coordenação do ente federado superior na fixação e na fiscalização do cumprimento da política educacional. Ou seja, observando-se pelo olhar das relações federativas, o pacto entre as partes existentes no interior de um mesmo Estado, nesse caso o Argentino, estabeleceu que cada uma delas é responsável no atendimento desse direito e uma delas, nesse caso o Governo Nacional, será responsável pela fiscalização e pela fixação de políticas educacionais de âmbito nacional. Não significa, evidentemente, que os demais entes federados não possam, atendendo às suas especificidades sociais, econômicas, políticas, geográficas ou culturais complementar ou acrescentar à política nacional outras políticas públicas educacionais, desde que, é claro, não firam o pactuado nacionalmente.

Ainda sobre as responsabilidades federativas, o Título II dessa lei específica como funciona o sistema educativo nacional e inicia da seguinte forma:

Artículo 12- El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de **manera concertada y concurrente**, son los responsables de planificación, organización, supervisión y financiación del sistema educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales (ARGENTINA, 2006).

Como estamos falando de federalismo e de relações federativas, o grifo na citação nos mostra que, ao longo do século XX, os legisladores argentinos consolidaram a opção federativa do país. Isso pois, como já explicado, o federalismo pressupõe um pacto ou acordo entre as partes diferentes da federação e, nesse caso, a LEN, com sua aprovação nas casas legislativas da federação (Senado e Câmara dos Deputados) as forças políticas entenderam e pactuaram que para atender um objetivo comum, que é garantir o direito a educação, todos os entes precisavam agir de forma articulada e concorrente. Ou seja, atender esse objetivo comum da federação, não é responsabilidade exclusiva de apenas uma das esferas de governo, mas sim demanda uma ação conjunta entre todos os entes da federação. Ainda, dentro da lógica federativa, é importante recordar que a Constituição, no artigo 5º, determina que cada província organize uma Constituição própria, mas essa deve assegurar e prever a oferta e a administração da educação primária.

A divisão de responsabilidades, dentro da lógica federativa argentina, para a oferta educacional está assim organizada conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Divisão de responsabilidades na oferta da educação na federação argentina

| Etapa               | Idade                    | Obrigatoriedade                      | Responsabilidade Federativa |
|---------------------|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| Educação inicial    | 45 dias aos 05 anos      | Obrigatório somente aos 04 e 05 anos | Províncias e CABA           |
| Educação Primária   | 06 ou 07 anos de duração | Obrigatório                          | Províncias e CABA           |
| Educação secundária | 05 ou 06 anos de duração | Obrigatório                          | Províncias e CABA           |
| Educação Superior   | Universitário            | não obrigatório                      | Nación                      |

Fonte: elaborado pelo auto com base na Lei de Educação Nacional nº 26.206.

Além das responsabilidades federativas quanto ao direito à educação no país, o artigo 43 da LEN alinha-se, mais uma vez, com a opção federativa do país, ao determinar que cabe às

províncias e à CABA, na articulação de níveis de gestão e funções dos organismos competentes, estabelecer procedimentos e recursos para identificar as necessidades para a sua aplicação.

Ainda nessa lógica federativa de pactuação e articulação dos níveis e esferas de governo, encontramos, na LEN, um mandamento legal que expressa a opção da articulação federativa no cumprimento dos deveres do Estado para com a efetivação do direito à educação. Trata-se dos artigos 113 e 114, que determinam que o sistema educacional nacional é de responsabilidade concorrente e articulada entre o Poder Executivo Nacional, através do Ministério de Educación, Ciência y Tecnología, e dos governos provinciais e da Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mencionando ainda o federalismo como forma assegurar o direito a educação:

Artículo 114 - El Gobierno y Administración del Sistema Educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, conforme a los criterios constitucionales de unidad nacional y federalismo (ARGENTINA, 2006).

Ora, dada a construção histórica para implementação do federalismo no país, dada a caminhada inicial com viés centralizador na organização do sistema educacional argentino e dada a descentralização com viés de desobrigação do Estado Nacional ou de manutenção e legitimação do poder político, a lei maior da educação do país estabelece a ideia de federalismo como princípio a ser observado para o cumprimento dos objetivos para a educação do país é, de fato, uma evolução política e conceitual das lideranças legislativas argentinas. Evolução no sentido de que essas lideranças aceitem os pactos e acordos nacionais com viés federativo algo que, como vimos no início, não foi algo pacífico.

A Ley de Educación Nacional vai também determinar, ainda, em seus artigos 122 a 129, as responsabilidades que cabem às escolas, aos alunos, aos professores e às famílias. Na lógica federativa de divisão de responsabilidades para a oferta, articulação e pactuação entre os entes, o sistema educacional argentino está organizado conforme resumido no Quadro 5.

Quadro 5 – Responsabilidades federativas no sistema educacional argentino

| Atuação            | Gestão       | Oferta       | Currículo    | Financiamento |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Governo Nacional   | Complementar | Complementar | Exclusiva    | Partilhada    |
| Governo Provincial | Exclusiva    | Exclusiva    | Complementar | Partilhada    |
| CABA               | Exclusiva    | Exclusiva    | Complementar | Partilhada    |

Fonte: Lei de Educación Nacional nº 26.206 e Constitución de la Nación Argentina depois da reforma constitucional de 1994.

Os tipos de responsabilidades aqui atribuídos foram extraídos do texto legal argentino e mostram qual o nível de responsabilidade que cada ente federado tem em relação às dimensões das políticas e a gestão de processos educacionais, dimensões estas também presentes no texto legal.

No que diz respeito à gestão da educação básica no país, fruto do processo de descentralização ocorrido na segunda metade do século XX, essa responsabilidade é exclusiva das províncias e da CABA, mas cabe lembrar que, segundo o artigo 115, alínea C, da LEN, também cabe ao Poder Executivo Nacional, através do Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia, contribuir com assistência técnica e financeira às províncias para garantir o funcionamento do sistema educacional do país. Ainda, no mesmo artigo, mas na alínea D, o Poder Executivo Nacional, através do Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia pode declarar emergência educativa no ente federativo que, por algum motivo, coloque em risco o atendimento ao direito a educação. Em função desses dois dispositivos legais é possível dizer que o Governo Nacional pode atuar na gestão da educação nos demais entes federados, mas somente o faz de forma complementar, quando assim as províncias ou a CABA necessitam.

A mesma divisão de responsabilidades ocorre, no que diz respeito à oferta de matrículas na educação básica, visto que cabe integralmente aos entes federados subnacionais a oferta das vagas, já o Governo Nacional somente complementa a atuação quando solicitado ou quando necessário. Isso é facilmente comprovado com as responsabilidades dos governos provinciais e da CABA, previstas no artigo 121 ao preceituar que devem planejar, organizar, administrar e financiar, organizar e conduzir a seus sistemas educacionais e suas escolas. Não há menção de responsabilidade do Governo Nacional para o que diz respeito à oferta, exceto quando autoriza o mesmo a intervir nos demais entes federados em caso de emergência educativa. Por essa razão, e fruto do longo processo de descentralização, a oferta de matrícula na educação básica é de inteira responsabilidade dos entes federados subnacionais.

Quanto às questões curriculares, a lógica da descentralização se inverte e, pelo demonstrado no Quadro 5, estas estão definidas de forma mais centralizada no Governo Nacional. Quanto a essa questão, os artigos 117 a 120 da LEN estabelecem a atuação do *Consejo Federal de Educación*, órgão criado no âmbito do Governo Nacional e presidido pelo Ministro de Estado da Educação, o qual se pronuncia através de resoluções que, segundo o artigo 118, são de cumprimento obrigatório. A respeito dos currículos, o artigo 119, alínea C, determina uma espécie de câmara específica dentro do *Consejo Federal de Educación* que aborda questões curriculares tratando-se do “*Consejo de Actualización Curricular*”. Este último, cujos membros devem ser nomeados pelo Ministro de Estado, é responsável por propor

mudanças nos conteúdos curriculares comuns. O que indica que as principais definições curriculares estão sob maior responsabilidade do Governo Nacional do que dos demais entes federados. Fato esse comprovável, através da leitura do artigo 121, alínea C, que estabelece as responsabilidades das províncias e da CABA, que, em matéria de currículo, é “*aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación*” (ARGENTINA, 2006). O que chama atenção aqui é o limite estabelecido pela legislação para atuação dos entes federados subnacionais no que diz respeito ao currículo. Em outras palavras, as províncias e a CABA podem atuar na aprovação dos currículos de suas escolas, mas limitada essa atuação a aquilo que foi estabelecido e acordado com o Consejo Federal de Educación, por isso, no Quadro 5 optou-se por definir a repartição de competências no que diz respeito ao currículo como competência exclusiva do Governo Nacional e complementar para os demais governos subnacionais.

No que diz respeito à fiscalização do cumprimento das responsabilidades legais e constitucionais em matéria de educação, está bem claro que essa é uma responsabilidade exclusiva do Governo Nacional como estabelecido no artigo 5º da LEN, visto que o referido artigo determina que o ente nacional não só fixa a política educativa como também “[...] *controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y regionales*” (ARGENTINA, 2006). Complementando esse sentido de competência exclusiva, o artigo 115, na alínea B, estabelece que cabe ao Ministério da Educação Nacional assegurar o cumprimento da LEN através da supervisão e avaliação de políticas, programas e resultados educativos. Por isso, no Quadro 5, estabeleceu-se que a fiscalização da educação nacional é matéria exclusiva do governo da nação o que pode ser tido como coerente com alguns objetivos da educação argentina, principalmente o de contribuir para manter a unidade nacional.

Quanto ao financiamento, nos próximos capítulos esse aspecto será profundamente analisado no que diz respeito às relações federativas e às competências dos entes. Mas em linhas gerais, a julgar pelo determinado na Constituição, na LEN e na Lei do Financiamento Educativo de 2006, a responsabilidade é partilhada com importante atuação complementar do Governo Nacional, em especial a partir da coparticipação federal de impostos.

### 2.3 FEDERALISMO NO BRASIL

Não é o caminho mais adequado tratar de relações federativas, no caso brasileiro, sem entender um pouco dos antecedentes históricos que construíram bases para que, em dado

momento, as forças políticas brasileiras optassem pela forma de Estado federado. Para isso buscou-se fontes como Oliveira e Santana (2010), Castro (2015), Bastos e Val (2016), Torres (2017), Oliveira (2010), Oliveira (2007), Caldeira (2017) e, para abordar os desdobramentos da opção federativa na educação, usou-se como fontes Martins (2011), Amaral (2012), Rossinholi (2010) bem como os textos constitucionais do Brasil de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 e as leis de bases da educação, a nº 4.024 de 1961, a nº 5.692 de 1971 (diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus) e a nº 9.394 de 1996.

### **2.3.1 Aspectos Históricos do Federalismo no Brasil**

O que se precisa ter em conta para entender a escolha da opção federativa no Brasil é que, após descoberta por portugueses, essas terras levaram quase quarenta anos para serem de fato ocupadas pela Coroa de Portugal e a forma optada pela Monarquia Portuguesa para ocupar essas terras, foi dividir o território em faixas de terras que seriam administradas por pessoas indicadas pela Cora Portuguesa. Esse fatiamento do território ficou conhecido como Capitánias Hereditárias, 14 faixas de terras (Maranhão, Ceará, Rio Grande, Itamaracá, Pernambuco, Bahia de Todos os Santos, Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Tomé, São Vicente, Santo Amaro e Santana) cuja responsabilidade de gestão e exploração era passada hereditariamente. Caldeira (2017), ao analisar a história da riqueza no Brasil, assim resume o sistema das capitánias:

O rei concedia parte de seus poderes a empreendedores que realizavam, por conta própria, serviços governamentais, em troca dos quais cobravam impostos dos beneficiários, embolsando a diferença na forma de lucros. [...] O segredo estava no equilíbrio adequado entre o que o rei cedia ao interessado e o que reservava para si mesmo como autoridade. A parte cedida ficava registrada numa carta de doação: o domínio sobre uma porção de terra (a capitania); as regras de transmissão desse domínio aos herdeiros (por isso, hereditárias); os poderes de governo reservados ao donatário em relação ao controle da justiça e da vida civil, exercidos como autoridade no lugar do Rei (CALDEIRA, 2017, p. 51).

O que importa aqui é o fato de o território, já desde o início, ter sido administrado em partes territoriais distintas, por autoridades distintas, que essas autoridades não contavam com uma autoridade central no território, já que a autoridade do Rei foi transferida para os administradores de cada capitania e o fato de esses administradores terem funções de justiça e organização da vida civil. O que se busca perceber aqui é que, aquilo que no futuro viria ser chamado de República Federativa do Brasil, nasce partilhado em faixas de terras, com distintas características, distintas atividades econômicas, distintos administradores e distintas formas de administrar. Ainda segundo Caldeira (2017), esses administradores podiam inclusive criar vilas,

nomear funcionários e escravizar nativos como forma de viabilizar o governo, a exploração e a conquista do território. Importante destacar que não se está falando em federalismo nem em pacto federal de administração no novo território, uma vez que as cartas de posse das capitanias eram dadas individualmente pelo Rei e a forma de gerir cada porção de terra variava, ou seja, não havia um pacto entre os administradores que buscasse um objetivo comum como ocorre nos pactos federais; o que se busca chamar atenção é ao fato de o futuro país já nascer partilhado e descentralizado, marca importante na história política brasileira.

O Brasil continuou colônia portuguesa tendo que pedir permissão à Lisboa até para comercializar com outras nações, por muitos anos, até que em 1808 o Rei de Portugal, Dom João VI, escapando da invasão napoleônica em Portugal, foge com a corte portuguesa e milhares de funcionários da coroa transferindo a sede do reino de Portugal para a cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, marcando a história da Europa e do Brasil em um só ano. Com a vinda da Família Real para o Brasil e a transferência da sede da corte para a cidade do Rio de Janeiro, muitas mudanças aconteceram, como a abertura dos portos, que possibilitou a entrada de diversos produtos estrangeiros e barateou o seu consumo pelos brasileiros, o surgimento de uma rede de profissionais para suprir as necessidades da corte, como advogados, cabeleiros, modistas, pintores, a criação do Jardim Botânico, da Academia Militar e da Academia da Marinha, da Real Fábrica de Pólvora etc. Parece pouco, mas, para um território que até então só podia comprar e vender para Portugal, isso mudou não só atividade econômica, mas a sociedade e a política locais.

A presença da família real durou pouco, já que as guerras napoleônicas<sup>10</sup> terminaram e, em 1815, o Brasil deixa de ser uma colônia e passa formalmente a fazer parte do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves o que, na prática, fez com que as nações amigas, muito especialmente a Inglaterra, passassem a comprar e vender no Brasil e a usar os portos brasileiros. Segundo Castro (2015), ao analisar as reformas educacionais no Brasil, México e Argentina:

A solução da transferência da família real portuguesa para o Brasil, apenas adiou um rompimento que parecia inevitável. Em seus últimos anos como colônia, os principais centros urbanos, particularmente a capital, foram beneficiados como a abertura dos primeiros cursos de nível superior e com a criação de bibliotecas e museus. Da colonização lusitana foram herdados não apenas padrões institucionais nas mais diversas áreas (política, jurídica, militar etc.) e inúmeros elementos culturais, mas

---

<sup>10</sup> Conjunto de conflitos armados realizados pelo império francês no século XVIII e XIX contra as principais então potências do continente europeu o que colocou Napoleão Bonaparte e a própria França como principal agente político e militar do continente.

também a posição de inferioridade nas relações comerciais com os ingleses. (CASTRO, 2015, p. 103)

Importante essa explicação, pois, a partir a vinda de Dom João VI para o Brasil, todo um corpo de funcionamento de aparato estatal começou a existir no que antes era uma colônia e, junto disso, maior dinâmica do comércio no que agora passava a ser a sede do império português no mundo; formou-se uma elite de funcionários públicos, pensadores, comerciantes, fazendeiros, mercadores de escravos que, naturalmente, passaram a exercer poderes econômicos e políticos nesse período, em resumo, surgia, no Brasil, do início do século XIX, uma burguesia urbana e rural consistente e com interesses políticos e econômicos próprios.

Quando Dom João VI voltou a Portugal, deixou seu filho, Dom Pedro I, como regente dessa terra. A aproximação de Dom Pedro I com as elites agrárias, com as lideranças dos setores do comércio e do serviço público aproximaram o regente não só das lideranças da ex-colônia, como também da causa independentista. Em resumo, a principal consequência da vinda de Dom João VI para o Brasil foi fortalecer e, em alguns casos, criar uma elite política e econômica que, futuramente, seria patrocinadora da independência do Brasil.

Logo da independência brasileira, ocorrida em setembro de 1822, algumas questões precisaram ser ajustadas, em especial a construção de um texto constitucional para o novo país. Uma assembleia constituinte foi chamada em 1823, estando claramente dividida. Por um lado, os liberais que, embalados pelas ideias da Revolução Francesa, pensavam o novo país sustentado na divisão de poderes entre o Legislativo, Executivo e Judiciário e buscavam mais autonomia para as províncias, o que, na prática esvaziava de poderes o Imperador. Do outro lado estavam os conservadores que defendiam a manutenção da Monarquia forte e absolutista sustentada na figura de Dom Pedro I. Sobre essa tensão Bastos e Val (2016, p. 958-959) explicam que:

Com a independência do Brasil em 1822, adotou-se a forma monárquica e unitária. O principal objetivo da centralização política em torno do Rei D. Pedro I foi a manutenção da integridade geográfica. É importante ressaltar que a forma republicana adotada ao longo de toda a extensão hispânica culminou em uma profunda pulverização territorial. [...] A Constituinte, contudo, foi dissolvida por ter esvaziado em excesso os poderes do Imperador, outorgando-se a Carta de 1824. Em resposta, criou-se no Nordeste a Confederação do Equador (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas) para confrontar a centralização do governo no Rio de Janeiro e o total sufocamento das autonomias locais. Apesar do fracasso do movimento, questões envolvendo a forma unitária persistiram ao longo de todo o período imperial.

O importante para esse trabalho é destacar que, desde a primeira Constituição do Brasil, que foi outorgada pelo Imperador Dom Pedro I e não aprovada pela Assembleia Constituinte, as polarizações em torno de mais descentralização ou de mais concentração de poder na mão

do poder central e na figura do Imperador na cidade do Rio de Janeiro, já existiam no Brasil, muito antes de existir a opção pela organização federativa do país. E prova disso foi o surgimento da Confederação do Equador<sup>11</sup>, no nordeste do país, como forma de reação ao centralismo de poder. Segundo Bastos e Val (2016), as tensões políticas do período, tanto no Brasil quanto em Portugal, culminaram com a abdicação de Dom Pedro I (que era herdeiro do trono português), deixando seu filho, ainda criança, como herdeiro do trono brasileiro. Nesse período o novo país foi governado por um grupo de políticos que regeriam o país até a maioria de Dom Pedro II. Nesse momento de tensão política interna, com a eclosão de diversas revoltas provinciais, surgiu a oportunidade para tentar atender a demandas das elites políticas provinciais e

A Câmara dos Deputados articulou os pleitos provinciais transformando-os em projeto de reforma à Carta de 1824. Pregava, basicamente, a criação de Assembleias Provinciais, Executivos Municipais e divisão de receitas tributárias entre Governo Central e Governos Provinciais (BASTOS; VAL, 2016, p. 959).

Esse projeto ficou formalizado através do Ato Adicional de 1834, por meio do qual foram estabelecidas as assembleias, divididas as receitas de impostos com as províncias e autorizado que cidades e vilas criassem escolas de primeiras letras, embora mantidos muito poder centralizado na mão do Imperador e a vitaliciedade dos mandatos de senadores.

Durante todo o período imperial, outras revoltas, com pautas diversas, mas coincidindo com a reivindicação de mais autonomia provincial e menos intervenção da Corte nos assuntos locais, surgiram pelo país: Revolução Farroupilha na Província de São Pedro do Rio Grande do Sul (1835-1845), Cabanagem na província do Grão-Pará (1835-1840), Sabinada na província da Bahia (1837-1838) e Balaiada na província do Maranhão (1838-1841). Segundo Castro (2015), com as concessões feitas às províncias através do Ato Adicional de 1834 e, após o acordo de paz que pôs fim ao conflito Farroupilha, as atenções do novo país voltaram-se para a estabilidade interna e a preservação da unidade territorial. Porém, com a ascensão ao trono do imperador Dom Pedro II, novas formas de tensão entre a Monarquia, com sede no Rio de Janeiro, e as elites políticas urbanas e agrárias começaram a surgir. Logo no início do reinado,

---

<sup>11</sup> Movimento político e revolucionário ocorrido na região Nordeste do Brasil em 1824 de caráter emancipacionista e republicano. Ganhou este nome, pois o centro do movimento ficava próximo à linha do Equador, iniciando em Pernambuco e espalhando-se para o Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. Reivindicava uma nova Assembleia Constituinte para elaborar uma nova Constituição de caráter liberal; que diminuísse a influência do governo central nos assuntos regionais; que cessasse o tráfico de escravos para o Brasil e a formação de um governo independente para a região.

o Ato Adicional de 1834 foi revisto, através da Lei 105 de 1840, marcando a volta da centralização política.

Essa sinopse da história do Brasil, desde o descobrimento até o século XIX, somente serve para mostrar que há uma tradição descentralizadora na consciência política nacional, a qual, em diferentes períodos, com diferentes agendas e diferentes lideranças, veio buscando cada vez mais autonomia e poder local para as províncias, cidades e vilas. Isso é extremamente importante, em especial para entender o que ocorre com o golpe de Estado que derruba a Monarquia e impõe a forma federativa de Estado. O século XIX, marcado pelas tensões entre centralismo de poder na Monarquia e a luta por mais autonomia das províncias terminou com a figura desgastada do Imperador Dom Pedro II, o fortalecimento do exército brasileiro, após a Guerra do Paraguai, e a luta entre elites políticas conservadoras, liberais, agrárias e urbanas e, principalmente, por um traço distintivo em relação à América de colonização espanhola: manutenção da integridade do território.

Segundo os estudos de Castro (2015), a estrutura política do Império sustentava-se em dois elementos básicos “[...] de um lado a centralização política e administrativa em nível nacional; do outro consolidava-se um poderoso sistema de poder local, fundado em traços familiares e de compadrio” (CASTRO, 2015, p. 109). Sendo que o primeiro eixo, a Monarquia, era o mais frágil, uma vez que boa parte da elite brasileira era levada a estudar na Europa e voltava ao país com ideias cada vez mais liberais e associando a Monarquia ao velho, ao atraso, e a república ao moderno, progresso social e desenvolvimento; logo, o colapso do sistema parecia cada vez mais próximo. O Brasil era uma monarquia rodeada de repúblicas e, no que concerne à vizinha Argentina, uma república federativa. Segundo Camargo (2001):

Na segunda metade do século XIX, outras federações surgiram nos rastros da bem-sucedida experiência dos Estados Unidos, especialmente no Canadá e na Austrália. No Brasil, intelectuais notáveis como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa foram contaminados pelo vírus do federalismo, mas nenhum foi mais vibrante e apaixonado que o político liberal Aureliano Cândido de Tavares Bastos, um dos raros intelectuais a assumir plenamente a causa do federalismo e da descentralização. (CAMARGO, 2001, p. 13)

As mudanças sociais e econômicas promovidas pela imigração europeia no Brasil na segunda metade de século XIX, a crescente formação liberal das elites agrárias e urbanas, as pressões dos senhores de escravos nas províncias de São Paulo e Rio Grande do Sul, a força dos generais do exército e o descontentamento desses com a Monarquia começaram a colocar em descrédito o regime. Rui Barbosa, defensor de um regime de fato federativo, ficou marcado na história a prever “Ou a Monarquia faz a Federação ou a Federação faz a República”.

Em 15 de novembro de 1889 um golpe de Estado colocou fim à Monarquia e instituiu a República, sob a forma de Estado federado no Brasil. Isso mesmo, instituiu, e o estudo de Torres (2017) ao analisar o federalismo Brasil, deixa claro que, apesar do histórico de pressões por maior autonomia nas províncias, o federalismo foi algo surgido de cima para baixo no Brasil:

Diz a história que a Federação foi instituída no Brasil pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, que implantou ‘provisoriamente’ a federação e a República. Estavam, afinal, as antigas províncias separadas, agrupando-se na histórica manhã de novembro? Não, absolutamente, não. Eram órgãos de um Império unitário (lemos nos livros) e souberam da sua ‘federação’ por telegrama (TORRES, 2017, p. 29).

Em que pese ter havido durante todo o império lutas por menos centralismo de poder e mais autonomia das províncias, a implantação do federalismo não se deu no modelo clássico de opção federativa, em outras palavras é isso que Torres (2017) deixa claro. Em uma federação de partes antigamente diluídas optam, através de um pacto, unir-se para alcançar objetivos comuns. De fato, o Brasil já estava unido em diversas províncias então, na prática, a opção pela forma de Estado federal foi muito mais uma imposição das elites e do Exército, que viam na República e no federalismo sopros de modernidade e progresso e a manutenção de seu poder político, opondo-se à Monarquia entendida como atrasada e pouco afeita aos interesses de parte das elites urbanas e rurais do país. Segundo Castro (2015), a República herdou o patrimonialismo e a exclusão da maior parte da população do processo eleitoral e tomou a forma federativa em atendimento às demandas descentralizadoras das elites cafeicultoras do Estado de São Paulo, dando grande autonomia aos estados federados, poder para elaborar códigos próprios, cobrar tributos, contrair empréstimos no exterior etc.

As constituições que se seguiram após a Constituição Federal de 1891 mantiveram a adoção da forma de Estado federado, atribuindo maior ou menor poder aos entes federados de acordo com cada momento histórico. As constituições de 1937 e 1967, por estarem inseridas em governos ditatoriais, adotaram traços mais centralizadores de poder, bem diferente das constituições de 1946 e 1988, que buscaram, justamente, contrapor-se aos períodos de centralismo de poderes que as antecederam.

A primeira Constituição republicana do Brasil, promulgada em fevereiro de 1891, estabelecia claramente as opções de governo e de organização do Estado

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte (BRASIL, 1891).

Não houve uma pactuação entre distintas províncias que, antes separadas, optaram por unir-se de forma federada. O texto é bem claro: automaticamente, a partir da Constituição, as antigas províncias manter-se-iam unidas, mas sob o nome de estados. O artigo 6º deixava bem claros os limites para que o Governo Federal pudesse intervir nos estados: para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos estados, à requisição dos respectivos governos; para assegurar a execução das leis e sentenças federais. Estar regulamentado no texto constitucional os limites de atuação do Governo Federal frente aos demais entes aponta no caminho que as lideranças provinciais vinham cobrando desde o início do século XIX, que era limitar a ingerência do governo central nos governos locais. Além disso, dotou os estados de poderes mais amplos para tributar, para criar e organizar municípios, para eleger seus representantes para os poderes legislativos e executivos; foi permitido aos entes subnacionais atuarem em toda forma de tributação que não fosse competência exclusiva da União. Na prática essa nova Constituição não foi mais do que o atendimento de anseios de elites provincianas do tempo do Império, como bem pontua Oliveira (2007) ao analisar teorias do federalismo e o federalismo fiscal:

Na prática, entretanto, a federação que se ergueu com a Constituição de 1891 destoou dos princípios que sustentam essa forma de organização político-territorial como os da democracia política do Estado nacional e o da igualdade soberana das unidades territoriais, bem como com o da cooperação, confirmando-se como instrumento de poder para garantir os interesses e a dominação das oligarquias regionais mais poderosas. Isso, por algumas importantes razões (OLIVEIRA, 2007, p. 35).

O período que se seguiu na história do Brasil, até o ano de 1930, ficou conhecido como política dos governadores ou política do café com leite, isso porque não havia lideranças ou partidos fortes de âmbito nacional e a presidência da República ficava alternada, em cada eleição, entre os estados de São Paulo e Minas Gerais que eram, respectivamente, os maiores produtores de café e de leite. Oliveira (2007), pontua bem que essa política desequilibrava a federação, uma vez que os estados mais pobres não tinham poder nem influência junto ao governo federal para tratar de seus interesses e necessidades. Lógica essa que acabava perpetuando as desigualdades tributárias, econômicas e sociais existentes desde o século anterior e, ainda que marcada por forte descentralização, a federação foi uma forma encontrada mais para garantir o poder na mão das elites locais das antigas províncias e que garantir o progresso e democracia sugeridos.

O desgaste desse modelo, amplificado pelas consequências da crise econômica de 1929 que atingiu em cheio o Brasil, que tinha como base de sua economia o setor agroexportador, formaram o contexto ideal para o golpe de Estado de 1930. O gaúcho Getúlio Vargas chega ao poder após a chamada Revolução de 1930 apoiado por uma aliança liberal formada por lideranças dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Sul e Minas Gerais e por lideranças ligadas ao exército. A Aliança Liberal perde as eleições daquele ano, mas toma o poder depois do assassinato do seu candidato a vice-presidente, João Pessoa. De 1930 até 1934 Getúlio Vargas governou de forma provisória e sem Constituição, até que foi eleito indiretamente pelos membros da assembleia constituinte e passou a governar sob a nova Constituição, de 1934.

Segundo Oliveira (2010), ao analisar a evolução da estrutura tributária do Brasil, os principais desafios do novo governo eram desmontar as estruturas oligárquicas do Estado brasileiro, na tentativa de promover de fato uma federação, e enfrentar as consequências da crise econômica de 1929. Na tentativa de minimizar o poder dos governadores, a Constituição de 1934 atribuiu aos municípios competências tributárias que antes cabiam a cada estado, em suas constituições, determinar ou não a autonomia tributária municipal. Apesar de a Constituição manter a opção federativa do país, diversos estudos mostram que a influência e o poder do governo central foram ampliados, como tentativa de minimizar a influência das oligarquias regionais e manter poder político no Governo Federal.

Mas esse período democrático durou pouco, já que constantes e intensos debates entre diferentes forças políticas, como a Ação Integralista Brasileira (de direita) e a Ação Libertadora Nacional (de esquerda), tornaram o ambiente político e democrático tenso. Em 1935, a Intentona Comunista (atos revolucionários contra o governo Vargas) ocorrida nas cidades de Recife, Rio de Janeiro e Natal, deu base política para justificar um novo golpe de Estado, em 1937, instalando-se o que ficou chamado de Estado Novo. Oliveira (2007) resume bem esse período:

Com o Estado novo, as liberdades democráticas seriam suprimidas: de uma só vez, as eleições e os partidos políticos foram suspensos; o Congresso Nacional, as Assembleias estaduais e as Câmaras Municipais dissolvidas; e os governos dos estados, bem como os prefeitos municipais passaram, como no Império, a ser nomeados pelo presidente da República. Com a Constituição outorgada de 1937, que estabeleceu os contornos jurídicos do novo regime, Vargas dotou-se de poder constituinte e transformou-se numa constituição viva, remendando-a a seu bel-prazer e de acordo com seus interesses. (OLIVEIRA, 2007, p. 37)

Se o golpe de estado que destituiu a Monarquia viu na república mais democracia, modernidade e descentralização em favor das oligarquias regionais, o que de fato ocorreu até 1930 não foi bem isso visto que o poder político e eleitoral ficou concentrado nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Com o Estado Novo, muito poder foi centralizado no Governo Nacional, sufocando as lideranças regionais. Apesar de a Constituição de 1937 manter textualmente a forma federada de Estado – “Artigo 3º - O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial” (BRASIL, 1937) –, na prática, só acontecia o que o governo federal permitia que ocorresse. O regime somente perde força com o final da II Guerra Mundial e a derrota dos regimes totalitários na Europa, aos quais o governo Vargas havia se alinhado politicamente.

Uma nova carta constitucional foi aprovada em 1946 e manteve a opção federativa do país – “Artigo 1º - Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido” (BRASIL, 1946) – e buscava opor-se política e organizativamente ao centralismo de poder do período anterior. Oliveira (2010), resume assim a nova Constituição:

A elaboração da nova carta constitucional do país, promulgada em 18/09/1946, foi influenciada, em oposição à forte centralização de poderes do período anterior, por compromissos com o liberalismo político, a restauração das liberdades democráticas, o fortalecimento do federalismo e a descentralização das atividades públicas, tendo, como alvo privilegiado nestas mudanças, os municípios. (OLIVEIRA, 2010, p. 25)

Nessa nova constituição foram reestabelecidas as eleições para governadores e deputados estaduais e houve a novidade, no campo tributário, da definição de transferências constitucionais do Governo Federal para os entes federados de parcela do orçamento da União. No artigo 15 da Constituição, ficou determinado que 60% do arrecadado com imposto sobre produção, comércio, distribuição e consumo e importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, dos minerais e da energia elétrica; seria repassado aos estados e municípios de acordo com sua população. Um claro movimento de descentralização de recursos, repartição de receitas e articulação federativa, na direção de mais autonomia e diminuição das desigualdades regionais.

A década de 1960 no Brasil continuou sendo de agitação política, iniciando com o governo do presidente Jânio Quadros. Este governo, contraditoriamente, no auge da guerra fria, estabeleceu políticas de alinhamento aos Estados Unidos e condecorou o revolucionário cubano Che Guevara. O conturbado contexto político culminou com a renúncia do Presidente e

assunção ao cargo de Presidente da República de seu vice, João Goulart. No seu governo, a agitação continuou, em especial em função das reformas de base prometidas, ainda durante a campanha eleitoral, reformas essas que incluíam, entre outros, os setores agrário, tributário, eleitoral e educacional. Eram reformas que, em especial, atingiam interesses das elites brasileiras, mas que tinham grande apelo popular. A disputa entre o presidente João Goulart, cujas propostas encontravam apoio popular, e o Congresso Nacional, dominado pelos interesses das elites estaduais, reforçou a base política para o golpe civil-militar de 1964, que mergulhou o Brasil em 20 anos de ditadura, a terceira em um século.

Mesmo com o golpe civil-militar e com o cerceamento das liberdades democráticas, perseguição política e redução da liberdade de imprensa, o país continuou com a opção federativa. Uma nova Constituição, promulgada em 1967, em seu artigo 1º garante a manutenção do regime republicano e federativo. Contudo, como explica Oliveira (2007) na prática não era bem assim.

A descentralização ocorrida nos campos político, administrativo, fiscal e financeiro, que caracterizou o período anterior e que se prolongou até 1964 terminou sendo revertida, neste ano, por um golpe militar que, à semelhança do Estado Novo, adotou medidas de forte centralização e subjugou, ao controle e decisões dos novos donos do poder, a federação, transformando-a, novamente numa ficção. (OLIVEIRA, 2007, p. 43)

O período ditatorial foi de um federalismo mais restrito, com alta concentração de poder na mão no Governo Federal, período em que o ordenamento legal permitiu o fechamento do Congresso Nacional, impediu a eleição direta de governadores, limitou as liberdades dos entes federados e dos indivíduos, cassou mandatos de deputados, fechou sindicatos etc. Mas o medo do desgaste do sistema culminou com o chamado Pacote de Abril (1970), embora tenha dificultado a eleição direta de senadores e a campanha eleitoral, com objetivo de eleger maioria dos senadores do partido governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o governo saiu derrotado, visto que o único partido oposicionista Movimento Democrático Brasileiro (MDB) saiu com a maioria dos eleitos. Ou seja, nem no plano eleitoral o sistema autoritário e centralizador estava conseguindo manter-se em pé.

As dificuldades econômicas, a crescente pressão das lideranças políticas e intelectuais, as prisões arbitrárias, o surgimento de lideranças políticas contrárias ao regime ditatorial foram agravando a crise política e fizeram com que o regime fosse obrigado a mudar; a opção escolhida no governo do Presidente Geisel foi uma abertura “lenta, gradual e segura”, nas palavras do próprio Presidente.

Esse contexto político ditatorial, entre nas décadas de 1960 e 1980, é de fundamental importância para entender o resultado da Assembleia Constituinte, que aprovou a Constituição de 1988, ocorrida em 1987 e 1988. Essa Constituição, ainda vigente, no que diz respeito ao federalismo, manteve a opção federativa do Brasil, e incluiu um novo ente federativo: o município. Os municípios já existiam na tradição política brasileira e eram, inclusive, mencionados nas constituições anteriores e até com competências tributárias, mas é somente nessa Constituição que eles são elevados à condição de ente federado autônomo. Segundo Oliveira (2007), o texto constitucional foi influenciado pelas demandas sociais por mais políticas sociais e pela descentralização, entendida, naquele contexto, como mais democracia. Eis, aqui, um traço particular do federalismo brasileiro: a profunda descentralização e a existência do município como ente federado autônomo. Há casos de federações no mundo em que os municípios também têm autonomia, mas isso não é amplo e nem atinge a totalidade das municipalidades, como ocorre com Argentina, por exemplo, em que a autonomia municipal cabe a cada província estabelecer ou não.

### **2.3.2 Organização Federativa e o Sistema Educacional Brasileiro**

Esse vai e vem entre mais centralismo de poder na mão do Governo Federal e mais descentralização, ora para atender as demandas das lideranças políticas regionais, ora entendida como elemento de democratização, é uma característica da história política e do próprio federalismo brasileiro. Nesse contexto federativo, a legislação que surge em cada momento histórico também regula o sistema educacional e as peculiaridades das relações federativas nesse sistema.

A primeira Constituição da República Brasileira, aprovada em 1891, dotou de grande autonomia estados e municípios, respondendo a um anseio das elites regionais, mas em matéria educacional ela foi bem superficial. Apenas nos artigos 34, 35 e 72 menciona o tema da educação. Nos artigos 34 e 35, há referência às competências do Congresso Nacional, entre as quais estava a de, privativamente, legislar sobre o ensino superior no Distrito Federal, na época Rio de Janeiro (artigo 34); ainda, a de legislar, mas não privativamente, sobre a criação de instituições de ensino superior e secundário nos estados e a de prover a instrução secundária no Distrito Federal. No artigo 72, que assegurava aos brasileiros direitos, aparece apenas a determinação de que “§ 6º - Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (BRASIL, 1891). Os estudos de Rossinholi (2010), Castro (2015) e Martins (2011) mostram que, entre os ideários da República, não havia um projeto educacional, até porque o tema da

educação não estava no centro das disputas entre os interesses das oligarquias regionais e da Monarquia. Um exemplo disso encontramos ainda no artigo 35, o qual estabelecia que caberia ao Congresso Nacional “animar, no país, o desenvolvimento das letras, artes e ciências” (BRASIL, 1891), o que se assemelha muito à realidade do século XIX, quando a instrução pública estava a cargo das províncias e vilas, mas sem obrigatoriedade ou responsabilização daquelas que não conseguissem efetivá-la. Nesse sentido, são pertinentes, em se falando de federalismo, as palavras de Rossinholi (2010), sobre o fato de que uma competência atribuída aos entes subnacionais não exclui a possibilidade ou responsabilidade, ainda que supletiva, do Governo Federal. Um exemplo de ação supletiva encontra-se na Lei nº 1.617, de dezembro de 1906, que fixava a despesa geral da República para o exercício de 1907:

Art. 7º Aos Estados que dispenderem anualmente com a verba - Vencimentos a professores incumbidos de ministrar instrução publica primaria, leiga e gratuita, pelo menos 10 % da sua receita, poderá a União conceder a subvenção annual correspondente a 25 % daquela dotação orçamentaria (BRASIL, 1906).

O que importa, nessa pesquisa, a partir da aprovação dessa lei são dois elementos: a) há uma menção explícita sobre o financiamento da educação básica por parte dos estados e b) o Governo Federal fica autorizado a aplicar recursos próprios como subvenção aos entes subnacionais. Há aqui, ainda que a educação não estivesse priorizada no início da República, a intenção do Governo Federal em auxiliar com o custeio dessa despesa o que é bem importante, para o momento histórico, a atuação do Governo Federal no financiamento da remuneração dos professores.

Para se ter uma ideia de como a primeira Constituição republicana secundarizou a educação, uma vez que isso ficou delegado aos entes subnacionais, a palavra “educação” não aparece no texto constitucional, a palavra “ensino” aparece quatro vezes relacionada ao ensino superior e ao ensino militar, já a palavra “instrução” aparece três vezes sendo que se refere ao ensino secundário no Distrito Federal e à instrução militar. Fato que explicita o descompromisso das lideranças nacionais com uma política ou um projeto nacional para educação, num país que recém mudava a forma de governo e de Estado, em que a imensa maioria da população era de ex-escravos, de imigrantes de outros países, de brancos pobres e de residentes na área rural. Estes segmentos da população historicamente estavam alijados do acesso à educação e assim permaneceriam, por muitas décadas.

A Constituição de 1934, como já explicado anteriormente, foi aprovada em um novo contexto de reorganização do país. No que diz respeito à educação, cabe lembrar que a década anterior teve grande influência na construção do texto constitucional, em especial na área da

educação. Movimentos ocorridos nos 1920, como o movimento dos pioneiros da Educação Nova, a Conferência Internacional do Ensino Primário (1921) e a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) (1924), contribuíram para o desenvolvimento do debate público e das bases do que apareceria no texto constitucional de 1934.

No novo texto constitucional, era matéria privativa da União traçar diretrizes da educação nacional (Artigo 5º) e a palavra “educação” aparece 15 vezes, ora relacionada às competências da União, ora dos estados e existiu, até mesmo, um título especial para o tema – “TÍTULO V Da Família, da Educação e da Cultura”. Ficou estabelecido que cabia à União, aos estados e aos municípios “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral” (BRASIL, 1934). O interessante aqui, em termos de federalismo e de relações federativas, é que a competência é compartilhada entre os dois entes federados (União e estados), mais os municípios, ou seja, não é uma competência exclusiva e sim compartilhada entre os entes.

No que diz respeito às competências da União em relação à educação, previstas no texto constitucional de 1934, merece destaque a seguinte:

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; [...]

e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções (BRASIL, 1934).

Os componentes federativos e de relações federativas estão bem claros, em especial no papel da União, que era o de exercer ação supletiva. Ao ente nacional caberia, com exclusividade, fixar o Plano Nacional de Educação, fato importante se considerarmos que pensar um projeto nacional de educação não estava nos interesses das lideranças políticas nacionais ou regionais, nem no período do Império, muito menos no período imediatamente posterior à Proclamação da República. Constar essa competência no texto constitucional é um indicativo de que as lideranças políticas brasileiras começaram a entender a necessidade de construir um projeto nacional através da educação, ou de que os legisladores brasileiros começam a colocar o tema da educação na pauta de debates nacionais com a necessidade de pensar, ainda que centralizadamente, todos os graus e ramos, comuns e especializados existentes na educação brasileira. Em termos de relações federativas, essa é uma competência exclusiva, tanto fixar quanto coordenar e fiscalizar, mas, pela semântica do termo “coordenar” não seria precipitado pensar que, se tivesse se cumprido o artigo 150 daquela Constituição,

certamente o Governo Federal o faria em colaboração com os estados. O próprio artigo 152 da Constituição mencionava que cabia ao Conselho Nacional de Educação “[...] elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo [...]” (BRASIL, 1934), ou seja, toda essa ideia de plano nacional de educação estava fixada no Governo Federal seja no poder executivo, no legislativo ou ainda no CNE.

Além disso, desde o ponto de vista do federalismo e das relações federativas em matéria educacional, o texto constitucional previa a atuação do Governo Federal em caso de “deficiência de iniciativa ou de recursos” (BRASIL, 1934), o que demonstra, pelo menos no plano das intenções, a ideia dos legisladores de que o Governo Federal deveria atuar conjuntamente com os demais entes federados para “estimular a obra educativa em todo o País” (BRASIL, 1934). Em outras palavras, o texto constitucional de 1934 já previa que existissem relações federativas em matéria de educação, relações essas marcadas pela atuação, não total nem exclusiva, mas supletiva, do Governo Federal, na intenção de concretizar a oferta de educação no país.

Já as responsabilidades dos demais entes federados também estavam expressas no artigo 151, o qual preceituava que os estados e o Distrito Federal (naquela época a cidade do Rio de Janeiro) deveriam organizar e manter seus sistemas de ensino de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal.

Aquela Constituição também não descuidou do financiamento das despesas com educação. Em seu artigo 156, instituiu percentuais mínimos de aplicação da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento de ensino assim distribuídos: União (10%), Municípios (10%) Estados e Distrito Federal (20%), o que pode ser considerado um avanço, se levarmos em conta o histórico de ausências, nos dois textos constitucionais anteriores, de atribuições relativas à educação e ao financiamento da educação.

Os avanços democráticos sofreram ruptura, em 1937, quando da implantação do Estado Novo. A Constituição de 1937 suprimiu a obrigatoriedade dos mínimos constitucionais e alterou significativamente as responsabilidades e relações federativas a tal ponto de ser competência do Poder Executivo Nacional, na pessoa do Presidente da República, nomear um interventor nos estados aos quais coube desempenhar todas as funções do Poder Executivo Estadual incluindo nomear autoridades municipais. Competia privatizante à União, de acordo com o artigo 15 desta Carta, fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional e traçar as diretrizes da educação nacional; aos demais entes caberia somente cumprir o que foi determinado nacionalmente. No artigo 129 da Constituição de 1937, ficam claras as responsabilidades subsidiárias do Estado brasileiro para com a educação:

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais (BRASIL, 1937).

Do ponto de vista das relações federativas, aqui cabe ressaltar que a responsabilidade pela oferta de matrículas em escolas era compartilhada entre todos os entes federados, contudo, não para todas as crianças e jovens, somente para uma parcela da população em idade escolar. Isso implica entender que a responsabilidade do Estado brasileiro e dos entes federados, em matéria educacional era residual, ou seja, somente deveriam atuar onde faltassem vagas ou para quem demonstrasse interesse e não tivesse condições de pagar pela escola privada.

Nessa mesma lógica de desresponsabilização da federação brasileira para com a oferta da educação, o artigo 131 tornava obrigatório o ensino primário, mas ressaltava que a gratuidade não era universal “[...] assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (BRASIL, 1937). Na prática significou dizer que a federação brasileira diminuiu sua responsabilidade para com o financiamento da educação pública e passou parte dessa responsabilidade às famílias dos alunos.

A Constituição de 1946 nasce com ideias de oposição ao período de centralismo de poder do Estado Novo não abandonando a opção federativa do estado brasileiro com repartição de competências entre os entes federados. No artigo 5º, em matéria educacional, determinou que caberia à União fixar o plano nacional de educação e legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. O Capítulo II do texto constitucional afirmava a educação com direito e o ensino primário obrigatório e gratuito para todos. Quanto à repartição de competências, à União cabia organizar o sistema federal de ensino e dos territórios e os estados e o Distrito Federal organizariam seus próprios sistemas e, no que diz respeito ao financiamento, retornam os percentuais mínimos constitucionais da receita de impostos a serem aplicados em educação, assim distribuídos: União (10%) Estados, Municípios e Distrito Federal (20%). Examinando-se o texto constitucional desde a perspectiva das relações federativas, o artigo 171 mencionava mais uma vez a atuação da União em assistência aos demais entes, ao prever “Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas [estaduais e do DF] a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional” (BRASIL, 1946). O interessante aqui é que, mais uma vez, o texto constitucional prevê a atuação financeira do Governo Federal na manutenção dos sistemas de ensino dos entes subnacionais e, ainda, menciona

a existência de um fundo nacional para o setor educacional. Isso pode ser tomado como um avanço, pois, ao retomar os mínimos constitucionais no texto, os legisladores da época consolidam a ideia de necessidade de financiar o sistema e, ainda mais, protegem essa ideia constitucionalmente. Além disso, a ideia de criar fundos para a educação, por etapas da educação pública, enseja o aporte financeiro do ente nacional no ensino primário, área que, constitucionalmente, não era de sua responsabilidade direta, ou seja, ao ente nacional é atribuído o dever de colaborar com os entes subnacionais no financiamento da educação pública.

Nos anos de 1960 foi aprovada a primeira lei de diretrizes e bases da educação brasileira, Lei nº 4.024/1961, a qual especificou a função do Governo Federal para com a educação que seria “[...] formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem” (BRASIL, 1960); ademais, repetia a opção federativa na organização da educação, determinando que os entes federados subnacionais organizariam seus próprios sistemas de ensino (Artigo 11), como também lhes caberia autorizar o funcionamento, reconhecer e inspecionar os estabelecimentos de ensino sob sua jurisdição, o que reforça a organização federativa do país e a tradição descentralizada do sistema educacional brasileiro. No que diz respeito ao financiamento da educação, o texto desta LDB mantém a ideia de mínimos da receita de impostos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, assim distribuídos: União (12%), Estados, Distrito Federal e Municípios (20%). O interessante aqui não só é a participação de competências no financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino prevista no artigo 92 da LDB 4024 (visto que já estava previsto no texto constitucional de 1946), mas o fato de haver competência municipal em financiar os gastos com educação a partir de parte de sua receita própria de impostos, isso muito antes de o município ser alçado à condição de ente federativo, fato que somente ocorreria mais de 20 depois. Em se tratando de aspectos federativos cabe destacar ainda aos parágrafos do artigo 92 da LDB 4.024/1961:

Art. 92. [...]

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim (BRASIL, 1961).

No que concerne às relações federativas em educação esses parágrafos são muito pertinentes, já que demonstram uma opção do legislador e, considerando que o congresso brasileiro se constituiu, através dos séculos, como a mais fina flor das oligarquias regionais,

pode-se dizer que também havia intenções nas lideranças políticas nacionais na criação de fundos específicos para financiar as etapas da educação. Fatos esses que, pelo menos no texto legal, pode indicar que o país começava observar a necessidade de organizar e financiar as diferentes etapas da educação. Outro elemento importante presente no artigo 92, por indicar uma relação federativa bastante concreta, diz respeito à possibilidade de estados e municípios poderem solicitar auxílio da União para a manutenção e desenvolvimento de ensino. Não significa que, no passado, isso não ocorresse, mas estar expresso textualmente no corpo da lei indica a possibilidade, com amparo legal, para realizar tal solicitação. Contudo, é estabelecida uma condição para o auxílio da União, a de que os entes subnacionais tivessem cumprido com suas obrigações constitucionais de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Num país com histórico de desresponsabilização para com a educação, essa condição para a efetivação de auxílio financeiro do Governo Federal para os demais entes pode indicar uma inflexão da trajetória da legislação educacional brasileira.

A Constituição de 1967, editada num contexto antidemocrático, manteve, em matéria educacional, a competência da União em estabelecer planos nacionais de educação e legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. No seu Título IV, a educação é reconhecida como direito de todos, mas no artigo 168 determinava que o ensino posterior ao primário seria “[...] gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos [...]” (BRASIL, 1967), ou seja, não era para todos. O Artigo 169 definiu que o sistema federal de ensino teria caráter supletivo em todo o país “[...] nos estritos limites das deficiências locais” (BRASIL, 1967) e que o Governo Federal prestaria assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal. É de realçar que a atuação do ente nacional no financiamento dos sistemas subnacionais foi se constituindo em elemento marcante das relações entre os entes federados na educação brasileira.

Ainda no período autoritário do regime militar, foi implantada a reforma do ensino de 1º e 2º graus, por meio da Lei nº 5.692 de 1971, cujo artigo 41 atribuiu ao poder público e aos pais e responsáveis responderem solidariamente pela obrigatoriedade da matrícula escolar. Em termos de financiamento, a Lei nº 5.692/71 incluiu, como fonte adicional de financiamento o 1º grau, a contribuição social do salário-educação, criada pela Lei nº 4.440 de 1964, devido pelas empresas vinculadas à previdência social. Uma fonte adicional à receita de impostos de estados e municípios é fortalecida por sua inclusão na lei de reforma do ensino de 1º e 2º graus.

Depois de mais de 20 anos de governo ditatorial, o Brasil passou por uma transição democrática, sendo um de seus momentos marcantes a promulgação de nova Constituição, em

1988. Nesse novo texto constitucional, o sétimo do país e o sexto somente no período republicano, a opção federativa do país é mantida e com uma novidade, já mencionada: a inclusão dos municípios como entes federados autônomos. A nova federação, nascida depois de 1988, tem quatro entes federados autônomos: União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Esses entes, em matéria educacional, têm responsabilidades de atuação que devem ser executadas em regime de colaboração, regime esse, aliás, não regulamentado até hoje, embora vigentes instrumentos de cooperação sistemática, como é o caso, no financiamento, do Fundef e do Fundeb, com mais de duas décadas.

O texto mantém a competência privativa da União em legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, conforme previsto no artigo 22. Além de manter a opção federativa do país, com repartição de competências em matéria educacional, também se mantiveram mínimos constitucionais da receita de impostos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e o salário educação como fonte adicional de financiamento da educação, mais precisamente, o ensino fundamental.

Tratando-se de relações federativas, o texto constitucional de 1988 estabeleceu que cada ente federado é autônomo para organizar seu sistema de ensino e que o papel a ser desempenhado pelo Governo Federal, para atingir essa determinação constitucional, desenvolve-se mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Em termos de relações federativas, o texto constitucional brasileiro determina ainda a responsabilidade do Governo Federal em prestar assistência financeira aos demais entes (inserido no ano de 1996 através da Emenda Constitucional nº 14), bem como que esse auxílio seja feito com vistas a reduzir as desigualdades regionais e garantir o acesso à educação. No caso brasileiro, e estudaremos isso mais detalhadamente nos capítulos próximos, essa competência do Governo Federal tem sido desenvolvida mediante uma série de políticas e programas de financiamento que auxiliam estados e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino. Há aqui uma inflexão no ordenamento jurídico brasileiro, inflexão essa que vem sendo construída desde os anos 1960, que diz respeito a definir, em lei, nesse caso na Carta Constitucional, que nada mais é do que o acordo que sustenta um pacto federal, que o Governo Federal tem responsabilidade de financiamento da educação e, também, de garantir um padrão mínimo de qualidade e de equalização das oportunidades educacionais. Isso é, a julgar pelo texto constitucional que instituiu a República, uma mudança significativa no marco legal e federativo brasileiro, visto que são dotados de responsabilidade todos os entes da federação, incluindo o ente nacional, isso em uma federação com tradição de descentralizar todas as responsabilidades educacionais para os entes subnacionais.

Quanto ao financiamento da educação, a Constituição de 1988 mantém os mínimos de receitas resultantes de impostos a serem aplicados em MDE – União (18%), estados, municípios e Distrito Federal (25%) – e o salário educação como fonte adicional de recursos que, conforme demonstram os estudos de Lutz (2021) e Farenzena (2017), veio sendo alterado nos anos 1990 e, a partir da Emenda Constitucional número 53 de 2006, passou a ser distribuído em cotas estaduais e municipais, mas distribuídas proporcionalmente de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino. Aqui, no que concerne às relações federativas, é importante mencionar que o ente nacional recolhe o salário educação e esse valor, em uma atitude federativa, passou a ser repartido entre os demais entes em cotas. Ou seja, o texto constitucional mantém a opção federativa do país e, isso ocorre, inclusive no que diz respeito à receita de tributos que, no nosso caso do salário-educação, teve sua regra de distribuição reformulada propiciando a divisão entre os entes para financiar algumas despesas com educação.

Considerando a trajetória dos textos constitucionais brasileiros no que diz respeito a responsabilidades do Governo Federal e dos entes, de uma forma geral, no financiamento da educação, a Carta constitucional consolida o pacto federal, e promove um avanço, pelo menos no marco legal, no que diz respeito à repartição de competências, ao estabelecimento de responsabilidades com a oferta e o financiamento da educação, dentro de uma concepção da educação como direito.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n ° 9.394 de 1996, por se tratar de matéria infraconstitucional, mantém e reforça os aspectos previstos na Carta Constitucional de 1988 no que diz respeito à repartição de competências, seja na oferta, gestão ou financiamento da educação no Brasil. Tanto é que a referida lei estabelece:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.  
§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.  
§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei (BRASIL, 1996).

O papel da União é de coordenação e articulação entre os diferentes entes do sistema, uma vez que esses são livres para organizar-se, nos termos dessa lei. Olhando desde uma perspectiva das relações federativas, mantem-se a liberdade e descentralização dos entes subnacionais na organização dos seus sistemas e o papel do Governo Federal é de não interferência nesses entes. Cabe ao Governo Federal, segundo o determinado no artigo 9º, além de coordenar e prestar assistência técnica e financeira aos demais entes da federação, elaborar

o Plano Nacional de Educação e estabelecer diretrizes e competências dos currículos escolares, desde que em colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal. Os artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 definem as responsabilidades dos entes federados em matéria educacional as quais buscou-se resumir abaixo no Quadro 6.

Quadro 6 – Responsabilidades federativas no sistema educacional brasileiro

| Atuação                                | Gestão       | Oferta       | Currículo    | Financiamento |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|
| União                                  | Complementar | Complementar | Complementar | Complementar  |
| Estados, Municípios e Distrito Federal | Exclusiva    | Exclusiva    | Complementar | Partilhada    |

Fonte: elaborada pelo autor com base na LDB 9394/96 e na Constituição Federal de 1988.

Em termos de federalismo, percebe-se que, no caso brasileiro, a atuação do Governo Federal em matéria educacional é complementar e que as responsabilidades estão bem descentralizadas para os demais entes federados, fruto do próprio processo de descentralização vivido na federação brasileira.

Todos esses aspectos das responsabilidades federativas analisadas nas páginas anteriores, seja abordando um resumo histórico da construção da opção federativa, seja da organização geral do Estado previsto nos textos constitucionais, seja observando a organização da educação nacional não tem como objetivo fazer uma trajetória histórica do federalismo brasileiro, muito menos dissecar as responsabilidades de cada ente federado em matéria educativa, ainda que compreender isso seja importante. O objetivo é demonstrar que, no caso brasileiro, o federalismo, como forma de organização do Estado, foi instituído de cima para baixo, muito mais por pressão das oligarquias regionais, em oposição ao centralismo de poder na mão da Monarquia; na atuação política das lideranças nacionais a educação não foi um elemento que fizesse parte dos debates ou uma preocupação dos legisladores. É de destacar que, desde a instituição do regime republicano, o Brasil viveu oscilações entre maior centralismo e maior descentralização de poder e responsabilidades para os entes da federação e, na educação, esse processo também tem suas marcas. Uma delas é a significativa atuação de estados e municípios, na gestão, na oferta e no financiamento da educação básica, muito mais que do Governo Federal, ainda que a participação deste último tenha importância, como será explorado mais adiante nesta Tese.

O que se buscou discutir até aqui foi que, ainda que Brasil e Argentina sejam dois países que optaram pela organização de Estado federal, com repartição de competências entre os entes,

o federalismo brasileiro e o federalismo argentino surgem de formas distintas e, ao longo do século XX, vão experimentando diferentes formas de organização em função de regimes mais ou menos democráticos que se instalaram em cada país, bem como em função da influência de contextos internacionais ou de outras circunstâncias dos contextos nacionais, como as crises econômicas. Esse processo de instituição do federalismo, de maior ou menor concentração de poder nas mãos dos governos nacionais dos dois países, também deixou suas marcas na educação. No caso argentino, em que foi criado um sistema nacional de educação ainda no século XIX, aos poucos, ao longo do século XX, ocorre a descentralização da responsabilidade da oferta e gestão da educação, do âmbito da Nação para as províncias. No caso brasileiro, a instituição do federalismo se deu de forma mais impositiva e o sistema educacional nasce totalmente descentralizado ainda no período da Monarquia. Mesmo depois da instituição da República e do Estado federado, a opção brasileira foi manter o sistema educacional descentralizado, mas com manutenção de algumas responsabilidades do Governo Federal, mesmo que de forma redistributiva e supletiva. A questão chave da descentralização no Brasil não se refere a Governo Federal frente aos governos subnacionais e sim a responsabilidades dos estados *vis-à-vis* responsabilidades municipais.

Considerando o objetivo geral dessa pesquisa, qual seja, analisar, em perspectiva comparada, o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018 e, após a análise feita sobre como se constituiu a opção federativa de cada um dos países e o reflexo disso no ordenamento legal para a educação, nas próximas páginas tratar-se-á de analisar os aspectos metodológicos da presente pesquisa, especificamente no que diz respeito a abordagem de análise de políticas públicas selecionada para essa pesquisa e o desenvolvimento de um estudo comparado em educação.

## 2.4 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Estados Nacionais, através de seu principal ator, o governo, desenvolvem e implementam uma série de ações, programas ou projetos que tem impactos na sociedade e nos seus territórios de atuação. Como já explicado anteriormente, nessa tese são analisados dois estados sul-americanos, na particularidade de suas relações entre os respectivos entes nacionais e subnacionais (tendo em conta a organização federativa destes estados). Essas relações são analisadas especificamente a partir de políticas públicas de financiamento da educação básica e, nesse sentido, parece necessário conceituar políticas públicas e quais as abordagens que

julgamos pertinentes para analisar as políticas públicas selecionadas como mais relevantes para os objetivos dessa pesquisa.

A partir das referências bibliográficas utilizadas, como Muller e Surel (2002), Souza (2006), Frey (2000), Viana (1996,) e Jaime *et al.* (2013) percebeu-se que existe certo consenso na literatura sobre políticas públicas a respeito da dificuldade em conceituar o termo *política pública*. Após diversas análises elegeu-se aqui o conceito de Amabile (2012), o de política pública como atividade do poder estatal:

Políticas públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório. (AMABILE, 2012, p. 390)

A autoridade, de forma geral, se faz presente em diversos poderes e agências estatais. Mais comumente, é representada pelos chefes dos poderes executivos que, no caso dos países em questão, são os prefeitos, governadores ou presidentes que, através de seus projetos, programas e ações buscam atuar sobre uma questão ou situação que seja de interesse ou necessidade, quer das forças políticas que os legitimam e sustentam, quer de um determinado território, setor da sociedade ou mesmo de toda a sociedade. Segundo Vieira (2009), políticas públicas nada mais são do que ações governamentais, existindo, assim, políticas públicas para as mais diversas áreas de atuação do Estado: meio ambiente, finanças e tributação, assistência social, educação, saúde, segurança pública, cultura etc.

Examinar a atuação do poder estatal e suas consequências práticas na sociedade é objeto de estudo do campo disciplinar denominado análise de políticas públicas, o qual, nas últimas décadas, em especial no Brasil, disfruta especial visibilidade que, segundo Souza (2006), ocorre basicamente pela adoção de medidas de contenção de gastos públicos, em substituição às políticas keynesianas<sup>12</sup> do pós-guerra. Quer dizer, configuram-se novos modelos de atuação estatal que redefinem o papel do Estado e obstaculizam a formação, no poder estatal, de coalizões políticas capazes de construir consensos mais duradouros, em especial em países em

---

<sup>12</sup> Teoria econômica surgida após nos anos 1930, quando o capitalismo liberal clássico entrava em grave crise. Os keynesianos argumentam que para entender a economia de um país é necessário observar os níveis de consumo e investimento do governo, das empresas e dos próprios consumidores. Quando as empresas deixam de investir, inicia-se a retração econômica. Nesse momento, segundo os keynesianos é necessário que o Estado equilibre a economia com medidas de intervenção na economia como linhas de crédito a baixo custo, garantindo a realização de investimentos do setor privado e a retomada do crescimento e da geração de empregos.

desenvolvimento e de democratização recente na América Latina, e, por óbvio, no Brasil e na Argentina. Ao falar sobre o surgimento da área das políticas públicas, em especial no pós-guerra, a mesma autora vai mencionar:

Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 22).

Dois elementos são importantes aqui para nossa pesquisa: a vinculação das políticas públicas com a ação do Estado e com a ação dos governos. Essa vinculação corrobora o entendimento que encontramos na literatura já citada, qual seja, que o campo de estudos das políticas públicas analisa as ações (projetos, programas, planos etc.) do Estado através de seus representantes constituídos (governos), a fim de interferir nas demandas e alternativas de uma determinada sociedade ou território.

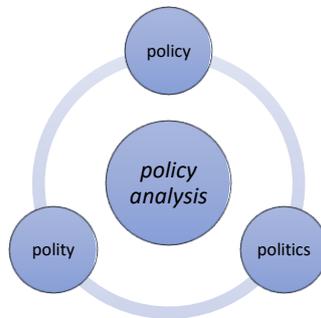
Há, segundo Souza (2006), “os pais fundadores da área das políticas públicas” como campo de estudo, quais sejam, Laswell (1936), que introduziu o conceito de análise de política pública, Simon (1957), que introduziu o conceito da ação dos decisores públicos, Linblon (1959), que introduziu nesse campo de estudo a importância das relações de poder nos processos de formulação de política, e Easton (1965), que caracterizou as políticas públicas como um sistema. O que é seguro dizer é que esse é um campo multidisciplinar que usa conceitos de diversas áreas, como a Ciência Política, a Economia, a Administração e a Sociologia, entre tantas outras, e analisa as relações do Estado, do governo, com a sociedade e os condicionantes e resultados dessa relação.

Valendo-se desses conceitos, muitos teóricos fazem uso da expressão inglesa *policy analysis* para evitar a confusão com a expressão do português brasileiro de análise política que pode remeter, em alguns casos, à análise das conjunturas político-partidárias e político-eleitorais. Assim, a *policy analysis* distancia-se dessa noção restrita de articulação político-partidária e aproxima-se da ideia de um campo teórico de estudo que busca analisar os processos de construção e os produtos das ações do Estado através de seus governos. Essa concepção de *policy analysis* é importante para o presente estudo, primeiro por diferenciar-se dessa possível acepção do português brasileiro, a qual não se enquadra no presente trabalho; segundo, por deixar mais clara a diferença do termo *políticas públicas* como ação do Estado e *políticas*

*públicas* como campo de estudo, o qual inclui, mas não se esgota, a abordagem das conjunturas político partidárias e político eleitorais.

Com base nas leituras de Frey (2000), que realiza uma reflexão conceitual sobre a prática de análise de políticas públicas no Brasil, de Souza (2006), que busca revisar os principais conceitos desse campo de estudo, de Jaime *et al.* (2013), que fazem ampla reflexão sobre a análise de políticas públicas articuladas com exemplos práticos da história argentina, e Muller e Surel (2002), em obra clássica da análise de políticas públicas, é possível pensarmos, para esse estudo, o campo de estudo da *policy analysis* da maneira exposta na Figura 2.

Figura 2 – A *policy analysis* e as principais dimensões da política



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos conceitos abordados por de Frey (2000), Souza (2006), Jaime *et al.* (2013), Muller e Surel (2002).

O que se busca ilustrar e resumir acima é que o campo de estudo da *policy analysis* integra-se por dimensões que podem ser particularizadas, mas que, ao orbitarem esse campo de estudo, relacionam-se e o constituem. A partir dessa percepção entende-se que *policy* refere-se aos objetos concretos, aos programas, projetos e ações concretizados a partir das decisões políticas. Já a *politics* tem relação com o embate político típico do processo político-ideológico, político-partidário, político-governamental na construção da *policy*. E, por fim, a *polity* refere-se ao sistema político institucional, legal, normativo e administrativo no qual uma determinada *policy* emerge, é concebida, é implementada e gera resultados.

Esse esclarecimento é muito importante, pois, em função dos objetivos propostos para essa tese e dos seus limites e possibilidades, já explicitados anteriormente, cabem duas observações. Primeiramente, que o objeto desse estudo não é a *politics* e suas causas e efeitos na Argentina e no Brasil no período de 2003 a 2018. O estudo concentrou-se na leitura e análise de leis, documentos, referenciais bibliográficos, dados estatísticos, orçamentários e de gastos públicos relativos às *polícies* mais relevantes no financiamento da educação básica, aqueles que apresentam algum tipo de relação interfederativa dos governos nacionais e subnacionais. O

segundo esclarecimento diz respeito ao fato de que, em certa medida, foi preciso adentrar no âmbito da *polity* já que, na análise da organização do sistema educacional argentino e brasileiro, bem como das relações federativas presentes nesses sistemas, inevitavelmente foram abordados aspectos do sistema político institucional, legal, normativo e administrativo que delimitam as *policies*.

Ao abordar a prática de análise de políticas públicas no Brasil, Frey (2000), também revisa algumas abordagens de análise de políticas, entre elas a denominada de *policy cycle* (*ciclo da/de política*), que considera o caráter dinâmico dos processos políticos e administrativos envolvidos na definição e execução de políticas públicas. Essa categoria propõe uma lógica de sequência, desde a elaboração até a implementação de políticas públicas, lógica essa que, segundo o autor, é composta por diversas fases até uma política pública ser implantada, constituindo-se de elementos naturais do processo e muito relacionadas com “às relações de poder, às redes de políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226). A proposta de Frey (2000) contém cinco momentos distintos, mas relacionados entre si e foram resumidos no Quadro 7.

Quadro 7 – Etapas do *policy cycle* segundo Frey (2000)

| Etapa |                                      | Característica   |
|-------|--------------------------------------|--|
| 1ª    | Percepção do problema                | Quando os grupos (políticos ou sociais) percebem determinado elemento como problema e atribuem a ele relevância política.  |
| 2ª    | <i>Agenda setting</i>                | Quando se decide se um tema efetivamente entra na mesa para debate ou é adiado ou rejeitado pelos atores de decisão política.  |
| 3ª    | Elaboração de programas e de decisão | Estudam-se diversas alternativas possíveis para resolver o problema e escolhe-se a mais apropriada na visão dos decisores políticos do momento.                                      |
| 4ª    | Implementação de políticas           | Momento no qual as decisões tomadas anteriormente são de fato executadas.  |
| 5ª    | Avaliação de políticas               | Momento no qual se avalia os efeitos, os déficits da implementação de uma determinada política e sua efetividade na resolução de um determinado problema estudado na primeira etapa. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Frey (2000).

O Quadro 7 apresenta resumidamente as ideias de Frey (2000) que, dentro dos limites e possibilidades desse texto, oferece subsídios para justificar a opção metodológica dessa pesquisa. O Brasil possui 5.570 municípios, 26 estados e um Distrito Federal, todos autônomos e articulados entre si dentro de um Estado federado; a Argentina conta com 23 províncias e com a Cidade Autônoma de Buenos Aires mais o Governo Nacional, entes autônomos e articulados entre si dentro de um Estado federado. Há que considerar as multiplicidades de relações possíveis entre os entes federados dos dois países, bem como de políticas que possam surgir

dessas relações e, por fim, a incontável quantidade de políticas públicas que possam existir entre e no interior desses entes e, logicamente, cada uma dessas políticas tem seus próprios processos específicos dentro de uma perspectiva de *policy cycle* proposto por Frey (2000). Diante destas circunstâncias, a opção metodológica dessa pesquisa foi a de concentrar-se na etapa de implementação das políticas de âmbito nacional, com implantação nos entes subnacionais, que contam com algum grau de articulação interfederativa entre os entes.

Não se trata de desconsiderar as demais etapas do *policy cycle* que, de modo secundário, apareceram durante a pesquisa, mas entende-se que analisar, em perspectiva comparada, o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina, significa observar as relações federativas nesses países a partir das políticas de financiamento que foram efetivamente implementadas no período de 2003 a 2018. Em função disso, as etapas anteriores, ainda que sejam importantes, poderiam não só alongar muito a pesquisa como ensejar a perda do foco de análise. E, além disso, avaliou-se que, observar como ocorrem e se estruturam as relações federativas entre os entes, a julgar pelas políticas selecionadas do período de 2003 a 2018, seria um trabalho mais frutífero se considerada a implementação, quais atores e instituições influenciaram e atuaram e quais não, e com quais intenções. Ou seja, ao analisar a implementação dessas políticas, evidentemente que também são referidos processos anteriores à implementação, até para entender e explicar os limites e possibilidades de cada política, mas esse trabalho não foi o foco de análise. Esse recorte justifica-se, também, pelas peculiares relações federativas que concretizam as políticas quando de sua implementação, comumente diferentes daquelas conformadas na formação de agenda ou na formulação.

Diversos autores, como Viana (1996), Jaime *et al.* (2013), Lotta (2012; 2014), mencionam a escassez de pesquisas sobre a etapa da implementação da política pública e escrevem sobre o que vem a ser, em que consiste essa etapa do *policy cycle*". Segundo Lotta (2014) os primeiros estudos focados na implementação de políticas descreviam essa etapa como sendo algo natural, automático e mecanicamente seguido dos processos precedentes, em uma percepção de que as políticas públicas, depois de formuladas, passariam para os setores administrativos vinculados às burocracias estatais e seriam automaticamente implementadas e exitosas tal e qual foram formuladas. Para essa autora "Não havia, portanto, a identificação da política pública como um processo dinâmico, desconsiderando a inserção de outros atores no processo" (LOTTA, 2014, p. 190).

Em sentido semelhante, Viana (1996), ao tratar de diferentes abordagens metodológicas em políticas públicas, explica que o estágio da implementação precisa ser examinado, pelo

pesquisador e analista de políticas públicas, de modo a perceber quais são os recursos governamentais envolvidos (normas legais, fundos etc.); qual é e como se desenvolve a ação dos atores governamentais; quem são os burocratas do *street-level* (do nível de rua, da ponta do serviço) e como operacionalizam a política pública e, por fim, as características das organizações públicas, como atuam, qual a importância e com que abrangência. Ou seja, a implementação não é, mecanicamente, uma etapa do *policy cycle*, mas um processo que constrói a política pública, determinante para o que será alcançado na ação pública, embora articulado ao que foi previamente formulado:

Assim, a implementação é vista como ação social, traduzindo-se no encontro de diferentes intenções, de diferentes atores. [...] Implementação é, portanto, uma relação entre atores (governamentais e não-governamentais), na qual estes ganham status de sujeitos intencionais. Esse processo desenvolve-se segundo um tempo estabelecido, de tal modo que em cada momento interagem atores governamentais e não-governamentais, com ideias, recursos e ações próprios (VIANA, 1996, p. 18-19).

Corroborando essa linha de raciocínio, que entende a implementação não como algo mecânico e simplesmente mais uma etapa do *policy cycle*, Jaime *et al.* (2013), explicam que esses diferentes atores, com suas diferentes intenções, através de seus comportamentos, podem, inclusive, alterar o curso de ação da implementação gerando expectativas e desejos que acabam por criar a imagem final da política pública.

Considerando que o Brasil e a Argentina formaram-se com processos de construção federativas distintos no tempo e no espaço, com entes federados distintos e com poderes de atuação distintos, com políticas de financiamento distintas e com impactos sociais distintos, tornam-se muito pertinentes as ideias de Jaime *et al.* (2013) e Viana (1996), ao abordarem a complexidade e diversidade desse processo que envolve múltiplos atores governamentais, às vezes não governamentais, na etapa de implementação de políticas públicas. Daí a importância de ter sido estabelecido o foco dessa pesquisa na implementação de políticas de financiamento da educação básica nesses dois países e não em todo o processo de *policy cycle*. Cabe mais uma explicação sobre a importância do processo de implementação de uma determinada política. Explicação essa feita por Jaime *et al.* (2013) ao abordarem o processo das políticas públicas:

Durante el proceso de implementación se manifiestan ciertas restricciones (que provienen de los mandatos, reglas, recursos disponibles y contingencias –es decir, eventos inesperados–) y diversas percepciones de la realidad (generalmente en conflicto), los participantes reinterpretan las intenciones de las políticas y despliegan variadas estrategias de influencia/incidencia, emergiendo incertidumbres de todo tipo. [...] En suma, la implementación supone introducirse en el mundo más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de

poder, conflictos de valores y creencias, resistencias, retraimiento y pasividad (JAIME *et al.*, 2013, p. 102-103).

Ainda que possa parecer repetitivo, cabe frisar que a escolha por analisar a etapa da implementação das políticas públicas de financiamento selecionadas para o período de 2003 a 2018 deve-se, mais especificamente, ao que mencionam Jaime *et al.* (2013): essa etapa do *policy cycle* está recheada de indeterminações e abstrações, que vão desde os limites e possibilidades dos agentes governamentais e instituições estatais de implementar a política, até mesmo a questões culturais ou de valores e crenças sociais em um determinado período e região. Daí que possa haver grande distância entre o formulado e o implementado nas políticas estudadas.

Estudar a implementação de políticas públicas não é tarefa simples e envolve entender que políticas públicas, bem como todas suas etapas, dentro do que estabelece o *policy cycle*, são dinâmicas e não estáticas, são fruto de limites e possibilidades históricas, institucionais, políticas e, até mesmo, pessoais dos *policy makers*. Jaime *et al.* (2013), ao abordarem diferentes perspectivas para a análise da implementação de políticas públicas, explicam que é possível entender a implementação de política pública como algo evolutivo e que a implementação de uma política pública (no nosso caso, de financiamento da educação básica pública) não significa restringir-se a palavras e projetos que são modificados no processo de implementação, tampouco planos estruturados e rigorosos que permitem um absoluto controle do que acontece, quando acontece e como acontece. Estudar a implementação de uma política pública significa entender que o próprio processo de implementação de uma determinada política pode configurá-la ou reconfigurá-la, ou seja, durante a implementação do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e do *Fondo Nacional de Incentivo Docente* (FONID), por exemplo, aquilo que foi desenhado e imaginado foi reconfigurado e alterado por limites e possibilidades próprios encontrados durante a implementação. Daí a pertinência de um estudo sobre a implementação de políticas públicas de financiamento da educação básica, ainda mais observando-se desde o aspecto das relações interfederativas, visto que essas relações são sempre múltiplas, diferentes e mutáveis, adequando-se às características próprias do federalismo construído em cada país e das inflexões na agenda política no transcurso histórico de 2003 até 2018.

Cabe ainda um esclarecimento. A opção de analisar a etapa da implementação se deveu também às próprias características das políticas que foram selecionadas para análise. No caso argentino, as políticas selecionadas foram os “*Recursos Coparticipables*”, que existem há muito tempo e são uma lógica de distribuição de recursos de impostos entre governo nacional, as províncias e a CABA, o *Fondo Nacional de Incentivo Docente* (FONID), criado em 1998, e a *Ley del financiamiento educativo* sancionada em 2006, em seus aspectos relativos ao

federalismo fiscal-educativo e a Lei nº 26.058 que regula a *Educación Técnico y Profesional aprobada em 2005*.

No caso brasileiro, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado em 2006, continua vigente e tendo forte importância federativa no financiamento da educação no Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) existente desde 1955, mas substancialmente reformulado em 2009 através da lei Federal nº 11.947, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE,) criado através da Lei nº 10.880 em 2004 e o Programa Dinheiro Direto na Escola criado em 1995. A escolha por analisar a implementação dessas políticas deu-se, como se verá mais adiante, pelo caráter federativo das mesmas e seu impacto significativo no financiamento da educação básica, tanto do Brasil quanto da Argentina.

Observar a implementação das mesmas significa, segundo os estudos de Perez (2010) e Jaime *et al.* (2013), entender que, no momento de implementação de uma política, a razoabilidade, a disponibilidade de recursos humanos, institucionais e financeiros, as lideranças no processo e a articulação entre os diferentes entes federativos são alguns dos elementos importantes para o êxito das mesmas. Perez (2010), por exemplo, ao abordar a necessidade de pesquisar a implementação de políticas públicas explica que há uma dimensão temporal em cada implementação e seus efeitos são diferenciados no transcurso do tempo. Ora, os debates, a racionalidade dos *policy makers* bem como a urgência ou o aproveitamento de uma *janela de oportunidade de política* pode ter configurado o texto dessas políticas de uma maneira que, no processo de relações interfederativas inicial, bem como ao longo do período selecionado, foi consideravelmente alterado ou teve um impacto social ou mesmo orçamentário distinto do imaginado.

Ainda aqui cabe lembrar que, ao analisarmos comparativamente políticas públicas, não é pretensão analisá-las estabelecendo juízos de valor, mas sim observar o seu caráter federativo. Rui (2010), por exemplo, ao abordar a análise comparada de políticas públicas, argumenta que o contexto é de grande importância e esse contexto deve levar em conta que cada uma das políticas, em seus tempos e espaços, é fruto de certas agendas, influências e lutas de interesse. Logo, à comparação de políticas não cabe a definição de um padrão ou *standard*, mas entendê-las desde sua (re) construção nos respectivos contextos de implementação.

Em resumo, nas próximas páginas, desenvolver-se-á as fases de um estudo comparativo (fase descritiva, fase interpretativa, fase de justaposição, fase comparativa, fase prospectiva) considerando:

- a) a construção da opção federalista nos dois países, as configurações e reconfigurações dessas opções na gestão da educação e na organização dos seus sistemas educacionais,
- b) a opção por desenvolver um estudo comparativo de determinadas políticas públicas,

- c) os conceitos de política pública e de análise de política pública selecionados,
- d) a escolha pela análise da implementação das políticas de financiamento selecionadas,
- e) o caráter federativo das políticas selecionadas,
- f) a seleção e definição do problema (qual papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018?),
- g) a hipótese já formulada (as relações federativas no financiamento da educação básica pública nos dois países são pautadas por pouca presença do ente nacional e por fraca articulação federativa entre os entes),
- h) a seleção das unidades de análise (relações federativas entre o ente nacional e os entes subnacionais a partir das principais políticas de financiamento da educação básica, no Brasil e na Argentina, no período de 2003 a 2018 em especial: responsabilidades governamentais federativas, fontes de recursos no financiamento de políticas públicas educacionais, gasto público com financiamento da educação básica e mecanismos de articulação federativa no financiamento da educação).

### 3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta seção da tese está dedicada a explicar detalhadamente as etapas de um estudo comparado, o que se busca ao escolher desenvolver uma pesquisa com abordagem metodológica comparada e, também, explicar os principais conceitos aqui utilizados sobre políticas públicas e implementação de políticas públicas.

#### 3.1 ESTUDOS COMPARADOS EM EDUCAÇÃO

Ainda que se viva, na atualidade, tempos de profunda internacionalização do capital financeiro e de suas influências no sistema educacional, a partir dos modos de intervenção de organismos internacionais, o que levaria à suposição de maior desenvolvimento de estudos em perspectiva comparada, estes, no campo da educação são desenvolvidos, pelo menos, desde o século XIX. Ou ainda, antes disso, conforme estudo de Goergen (1991), que menciona os interesses dos pensadores gregos pela instrução dos meninos de diferentes cidades estado. Mas há certo consenso na literatura dos estudos comparados em educação de que os estudos desenvolvidos por Marc-Antoine Jullien em 1817 e publicados no livro *“Esquisses et Vues Préliminaires d’un Ouvrage sur L’éducation Comparée”* – escrito depois de uma viagem à Suíça, Alemanha e Itália, no qual avaliava a situação da educação em diversos países da Europa, propondo como se poderia melhorar a educação do continente a partir da coleta de dados e observações e traçando observações comparadas – são o início do que se pretendeu chamar, posteriormente, de estudos comparados em educação. Ainda, segundo Goergen (1991), essa obra acabou gerando influência nos educadores europeus, que desenvolveram diversas viagens pelo continente, as quais não tinham interesses teóricos e sim de buscar soluções para os problemas educacionais dos países em um momento em que os estados nacionais passavam a implementar sistemas educacionais públicos. Schriewer (2018), ao abordar a pesquisa em educação comparada na atualidade de interconectividade global, menciona que os primeiros comparatistas europeus atuavam mais para atender as exigências dos políticos e administradores dos estados nacionais, buscando elaborar e implementar políticas públicas para os respectivos setores judiciário, de infraestrutura, saúde, educação etc., do que pensar propriamente aspectos epistemológicos desse campo de estudo. Algo que também menciona Mattheou (2012, p. 81) ao afirmar que “A educação comparada, como um campo de estudo acadêmico, nasceu como consequência do estabelecimento de sistemas nacionais de educação [...]”. Segundo Piovani e Krawczyk (2017), entre os anos de 1899 e 1900, nos Estados Unidos

da América (EUA), já existia um curso específico sobre educação comparada, mas a importância e a institucionalização de estudos comparados em educação deram-se, segundo os mesmos autores, especialmente a partir da 2ª Guerra Mundial:

Durante la segunda mitad del siglo XX, en el marco del proceso de reconstrucción internacional del capitalismo democrático, concebido a la luz de la teoría del desarrollo, la educación comparada experimentó un impulso sin precedentes, focalizándose en las comparaciones entre las características de los sistemas educativos de diferentes países, con el objetivo de brindar elementos para la formulación e implementación de políticas de desarrollo educacional en los países periféricos (PIOVANI; KRAWCZYK, 2017).

Há que mencionar, a partir de Piovani e Krawczyk (2017), também de Mattheou (2012), que, nesse período de pós-guerra, a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, nesse caso educacionais, eram preocupações primeiras de políticos e acadêmicos que buscavam encontrar respostas às novas demandas das sociedades arrasadas econômica, cultural e socialmente. O mundo vivenciou, a partir desse momento, o crescimento de diversos organismos internacionais como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU) criada em 1947, e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948 em nível regional, organizações que, a partir da coleta e comparação de dados dos países membros, propunham, e ainda o fazem, orientações e políticas para o setor educacional. Ainda há muitos estudos em desenvolvimento sobre os objetos de estudo da educação comparada e questões teórico-epistemológicas sobre esse campo de estudos. Por exemplo, Schriewer (2018) adjetiva esse campo de estudo como interdisciplinar, isso porque, em primeiro lugar, aborda aspectos, conceitos e debruça-se sobre elementos de diversas áreas como a economia, a teoria política, teorias sociais, teorias de aprendizagem e ensino, gestão pública e privada, história, entre tantos outros temas; em segundo lugar, pelo fato de estabelecer uma comparação entre diferentes elementos, sendo que os conceitos que se usam dependem de que elemento se compara e do enfoque dado ao estudo comparado. Para Kazamias (2012) a educação comparada é uma ciência humana inter e multidisciplinar, a partir da qual os estudos comparados em educação “[...] têm sido conceituados, abordados e construídos a partir de várias perspectivas e lentes/prismas metodológicos, utilizando métodos e técnicas diversos de pesquisa [...]” (KAZAMIAS, 2012, p. 173).

Cowen (2012) ao analisar a atualidade da educação comparada e sua evolução desde o século XIX, passando por distintos enfoques, percepções e objetos de estudo, explica que:

[...] estou sugerindo que as formas de educação comparada com orientação acadêmica, baseadas na universidade, e cuja literatura normalmente nos interessa, estão focalizadas em uma agenda mutável e em revolução, mas que se modifica dentro e em torno de uma constelação de ideias centrais (COWEN, 2012, p. 759).

Isso implica entender que o campo de estudo da educação comparada tem objetos e aspectos metodológicos que variam através do tempo, em especial em função das mudanças que o mundo sofre, como foi o caso da emergência do neoliberalismo nos anos 1970 e a estruturação dos estados pós-socialistas, em especial a partir do fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), isso articulado com a internacionalização do capital e da mecanização massiva das formas de produção. Essa percepção de variação da educação comparada, de seus objetos de estudo e dos seus métodos, na presente tese, também é válida, já que desenvolver estudos comparativos entre o Brasil e Argentina nos anos 1980 e 1990, por exemplo, implica falar da transição de regimes ditatoriais para regimes democráticos, falar em um contexto de descentralização do Estado Nacional e grave crise fiscal e política desse Estado. O mesmo autor vai propor que as unidades de comparação, em um estudo comparado em educação, sejam, na maior parte dos casos: o espaço, o tempo, o Estado, o sistema educacional, contexto social, políticas e agendas, e a práxis educativa. O estudo desenvolvido aqui, a partir dos objetivos e da delimitação propostos, analisou as relações que estabelece o Estado Nacional brasileiro e argentino (em uma estrutura federativa) com os entes subnacionais, especialmente a partir de políticas de financiamento da educação básica pública. Delimitar essa análise no contexto do período de 2003 a 2018 é, sem dúvida, completamente distinto de fixá-la nas décadas anteriores nesses dois países.

O ato de comparar possui uma definição muito clara segundo o dicionário Caldas Aulete (2004):

Comparação (com.pa.ra.ção) *sf.* **1** ação ou resultado de comparar, de por duas coisas ou pessoas lado a lado e perceber suas diferenças e semelhanças: comparação de uma coisa com outra/entre coisas. **2** *Ling.* Confronto entre dois termos em uma construção sintática, definindo-se um deles a partir de uma qualidade conhecida do outro. (CALDAS AULETE, 2004, p. 183)

A própria definição linguística do termo menciona que há a necessidade de algum elemento mínimo de comparação entre um elemento e outro que se está comparando e isso significa, em linhas gerais, em um estudo teórico e científico como esse, observar dois ou mais elementos ou situações buscando elementos mínimos de semelhanças e, a partir delas, observar as diferenças em uma determinada situação, espaço ou tempo. Não somente o dicionário situa

a comparação nestes termos mínimos, como os próprios estudos teóricos da educação comparada, como é o caso de Piovani e Krawczyk (2017):

En el lenguaje epistemológico, se define como una operación intelectual a través de la cual se cotejan los estados de uno (o más) objetos sobre la base de al menos una propiedad común (Fideli, 1998; Marradi, 1991). Por lo tanto, desde el punto de vista lógico un acto de comparación implica: objetos (que obviamente pueden ser sujetos, grupos, instituciones, ciudades, países, etc.), al menos una propiedad de los objetos, los estados de los objetos en dicha propiedad y el punto del tiempo en el que éstos fueron relevados. (PIOVANI E KRAWCZYK, 2017, p. 823)

Nesse trabalho, a propriedade mínima que se encontrou entre os dois países analisados foi a organização federativa de ambos, em que pese se possa considerar também como propriedade mínima comum existente entre os dois, que permite uma aproximação comparativa, o fato de haver uma articulação federativa no financiamento da educação básica pública, em especial, a partir das particularidades de construção do federalismo em cada país, uma atuação do ente nacional em relação aos e com os entes subnacionais. Ou seja, não se opta por comparar Brasil e Argentina apenas por serem países vizinhos, ou ainda somente porque os estudos comparados, em sua maioria, analisam países entre si, mas sim porque encontrou-se propriedades mínimas existentes entre os dois países que, no mesmo período de tempo, de 2003 a 2018, experimentaram inflexões na sua agenda política, organizam-se de forma federada e contam com mecanismo de articulação federativa para financiar os gastos com educação, elementos que permitem desenvolver uma reflexão teórica e metodologicamente estruturada a fim de identificar ou não padrões de atuação das relações interfederativas desses Estados nas políticas públicas de financiamento da educação básica.

Optar por uma abordagem comparada para desenvolver uma pesquisa é absolutamente diferente da comparação entendida como atividade natural e cotidiana dos sujeitos. Diversos autores, como Schriewer (2018) Piovani e Krawczyk (2017), Robertson e Dale (2017), Bray, Adamson e Mason (2010), Ferreira (2008), entre tantos outros, deixam claro que desenvolver um estudo comparado não é a mesma coisa que comparar qual marca de leite se vai comprar em um supermercado, qual questão o professor vai colocar e qual questão ele não vai colocar em uma atividade avaliativa para os seus alunos, qual o melhor vestido para uma ou outra atividade social ou profissional. Essas comparações cotidianas são, evidentemente, atividades comparativas, mas não se fazem nos marcos de uma pesquisa científica com rigor e clareza metodológica e epistemológica, devem ser os estudos acadêmicos desenvolvidos desde uma perspectiva comparada. Para essa explicação as palavras Schriewer (2018) são esclarecedoras:

A comparação enquanto operação mental implícita em todos os aspectos da experiência cotidiana do ser humano deve ser diferenciada da elaboração do pensamento comparativo como método científico-social que visa aprofundar sistematicamente o conhecimento. (SCHRIEWER, 2018, p. 135)

Essa diferenciação é extremamente importante, já que o que se propõe desenvolver não é somente comparar e descrever como funcionam os dois países, mas também entender como operam as relações federativas no financiamento da educação básica e que consequências isso tem para as políticas educacionais como um todo. Para comparar os dois países, em uma atividade não científica, bastariam alguns quadros comparativos com dados estatísticos ou normativos, o que seria resultado de uma atividade mental puramente informal e cotidiana, sem o cuidado metodológico e científico necessário.

A opção por desenvolver um estudo comparado, e em abordagem comparada, deu-se pela necessidade de observar e “[...] relacionar relações ou inclusive padrões de relações entre si” (SCHRIEWER, 2018, p. 137) e, se essas relações e esses padrões podem ser de aproximação ou de distanciamento em relação aos aspectos analisados nos dois países estudados. A opção por desenvolver um estudo comparado também advém do entendimento de que, de acordo com Schriewer (2018), um estudo que use uma abordagem comparatista é uma atividade estruturada conscientemente a partir de questões e problemas muito específicos que são analisados a partir de determinadas perspectivas teóricas. Um estudo que utilize uma abordagem comparativa identifica semelhanças a partir de conceitos teóricos, organiza diferenças também a partir de determinados conceitos teóricos, para, a partir disso, entender as diferenças e propor algo novo, algum conhecimento novo ou mesmo uma nova perspectiva sob um assunto que esteja sendo analisado em perspectiva comparada.

Para Piovani e Krawczyk (2017) os estudos comparados constituem um tipo especial de estudo em que o objeto cognoscitivo principal é a comparação sistemática e intencional de elementos muito complexos como, por exemplo, instituições, países, ou sistemas educacionais. E, ao abordar aspectos históricos e metodológicos dos estudos comparados, explicam que:

[...] vale la pena recordar que los estudios comparativos ‘comparan’ no por el procedimiento en sí, sino porque, como recurso analítico e interpretativo, la comparación posibilita a este tipo de análisis una exploración adecuada de sus campos de trabajo y el logro de los objetivos que se propone. En este sentido, el estudio comparativo requiere, antes que nada, una pregunta de investigación que justifique la necesidad de la comparación (PIOVANI; KRAWCZYK, 2017, p. 835).

O que se está tentando dizer é que a pesquisa desenvolvida nessa tese não visou somente comparar os dois países e descrever como ocorre o financiamento da educação básica, mas

também envolveu um estudo sistemático, baseado em conceitos teóricos de federalismo, de políticas públicas, de educação e do financiamento da educação no Brasil e na Argentina, buscando entender como ocorrem as relações federativas, a partir do financiamento da educação básica nos dois países selecionados e, se essas relações conseguem garantir recursos suficientes pra atender o acesso universal à educação com qualidade.

A pesquisa dialoga com as palavras de Ferreira (2008, p. 137) ao abordar a construção da identidade da educação comparada como campo de estudo:

Estamos seguramente sobre uma perspectiva que recusa ser só portadora da denúncia ou da constatação. Ela pretende ser pró-ativa, construir saber, contribuir para um conhecimento mais consciente e para políticas e práticas mais conscienciosas no domínio da educação. Ela deve integrar a ingenuidade necessária, que já outras abordagens demonstraram, para que a Educação Comparada seja portadora de um saber com sentido que incorpore a esperança de um mundo melhor.

Não basta, desde nossa perspectiva, descrever como o Brasil e Argentina funcionam, há que, a partir das semelhanças, observá-las, relacioná-las com as diferenças, entender como isso se efetiva no contexto da prática das relações federativas e do financiamento da educação básica e, a partir daí, tentar estabelecer novas abordagens, novas percepções, novas propostas sobre esse tema. Para isso, será necessária a análise da legislação vigente, de textos jornalísticos, dos dados estatísticos produzidos pelos governos nacionais através de seus ministérios e órgãos oficiais e os órgãos subnacionais que possam vir a disponibilizar dados.

Robertson e Dale (2017), ao analisarem a comparação de políticas no mundo globalizado e estudarem diferentes abordagens comparativas possíveis, mencionam que é preciso (se optarmos por uma percepção crítica ao estabelecermos comparações e não simplesmente compararmos de forma descritiva) questionar “o que isto nos diz a respeito das relações entre os diferentes contextos e desfechos, quais elementos podem ser identificados como importantes e como?” (ROBERTSON; DALE, 2017, p. 865). Essas questões parecem muito pertinentes para a presente pesquisa, uma vez que o federalismo brasileiro e argentino se constituiu, como já mencionado, de formas distintas, formas essas que tiveram impactos sobre a organização e o financiamento do sistema educacional como um todo e, principalmente, sobre as relações federativas desenvolvidas no interior de cada país. Nesses termos, comparar as relações federativas a partir do financiamento da educação se desenvolveu lendo, buscando, e comparando dados, mas também buscando entender como e porque esses dados foram importantes no tempo, nas políticas e no contexto dos países estudados. Significa dizer, em outras palavras, que a pesquisa não se restringiu a descrever os elementos, mas prestar atenção

nos mecanismos de financiamento da educação, suas inflexões, seus impactos, tomando como trabalho principal, a partir da comparação, a explicação desses processos, e “[...]contribuir para um conhecimento mais consciente e para políticas e práticas mais conscienciosas no domínio da educação” (FERREIRA, 2008, p. 137).

Em linhas gerais comparamos não somente para olhar as diferenças e semelhanças, mas para, a partir de uma análise e exploração metodologicamente adequadas, construirmos saber fundamentado sobre determinadas realidades. Nesta Tese, foi buscado um saber sobre as relações federativas e como elas se materializam em políticas públicas de financiamento da educação básica para, com isso, entender ou identificar aproximações e distanciamentos entre diferentes contextos e os impactos das ações públicas.

Segundo Rui (2010), ao analisar o estudo comparado de políticas, as políticas somente podem ser compreendidas e analisadas se a análise comparada de políticas “[...] *procura comprenderlas en sí mismas y sus procesos, tanto como comprender sus contextos*” (RUI, 2010, p. 309) e, em virtude disso, muitas opções metodológicas para análise de políticas e para a comparação de política existem e devem ser cuidadosamente selecionadas e articuladas entre si. O contexto examinado nesta Tese é o das relações federativas no Brasil e na Argentina em políticas de financiamento da educação básica, no período de 2003 a 2018, um contexto de inflexões nas agendas governamentais e de mudanças no marco legal e normativo de políticas de financiamento.

Para que se possa estabelecer uma comparação, diversos autores abordam aspectos metodológicos e procedimentais distintos. Ruy (2010) sublinha a possibilidade de focar o contexto em que está inserido o objeto a ser comparado, ou ainda, os conflitos existentes que orbitam os elementos comparados (como da implementação de uma política); o autor também alude tanto às escolhas quanto às perspectivas, mais racional ou mais descritiva, dos elementos comparados. Há comparatistas que usam a abordagem do cubo, de Bray e Thomas, que busca observar objetos comparáveis desde múltiplas perspectivas, ou ainda, segundo os estudos de Carvalho (2014), há diferentes variantes metodológicas que subsidiam o pesquisador em relação ao processo de comparação, seja partindo de princípios sócio-históricos do objeto comparado, aspectos pós-modernos, estruturalistas, neo-marxistas etc. Contudo, sem desconsiderar a importância dessas abordagens para os diferentes estudos comparados realizados, optou-se por utilizar os estudos de Caballero *et al.* (2016) que, ao analisarem e atualizarem as fases de uma investigação comparada desenvolvidas por Hilker (1964) e Bereday (1968), propõem que um estudo comparativo metodologicamente adequado deva possuir oito fases necessárias: 1) seleção e definição do problema, 2) formulação de hipóteses, 3) seleção

das unidades de análise, 4) fase descritiva, 5) fase interpretativa, 6) fase de justaposição, 7) fase comparativa ou explicativa, 8) fase prospectiva.

Os estudos de Hilker (1964) e Bereday (1968), originalmente, apresentam somente as fases do número quatro a oito, mas os estudos de Caballero *et al.* (2016) sugerem a ampliação dessas fases, incluindo as três primeiras, pois, segundo os autores, é necessário dividir uma investigação comparada em dois momentos distintos, sendo o primeiro o planejamento próprio da investigação e o segundo a investigação comparativa em si. Na primeira fase, denominada **seleção do problema de pesquisa**, os autores explicam que é necessário perguntar (evitando juízos de valor sobre os objetos pesquisados) o porquê de investigar um tema, qual o motivo de uma questão ser relevante. Na **fase da formulação de hipóteses**, ocorre a formulação de ideias sobre o que se estuda; ainda que essas ideias e conceitos não sejam confirmados ao longo da pesquisa, elas estão ligadas às motivações do pesquisador e consistem, basicamente, em pensar soluções possíveis para o problema apresentado nas etapas anteriores. A terceira, denominada **seleção das unidades de análise** possui máxima importância, pois, como já dito antes, há que se selecionar objetos comparáveis minimamente para estabelecer um padrão e criar um saber posterior a todo o processo de pesquisa comparativa. Não faz sentido (considerando-se os objetivos e as bases teóricas dessa tese) comparar objetos muito diferentes entre si como, por exemplo, as relações do governo nacional com os governos subnacionais no Brasil e na Colômbia, já que o segundo país não é uma federação e sim um Estado unitário descentralizado e, no caso do Brasil, a organização do país é federativa; ou, melhor dizendo, caso seja possível e ou relevante, o processo comparativo bem como a relação dos elementos comparáveis precisa ser muito bem justificado. A definição da forma de organização do Estado, como já mencionado anteriormente, é determinante para estabelecer padrões de relação entre o poder central e as regiões mais periféricas de qualquer país. Não se trata de dizer que não se pode comparar esses dois países, mas antes sim de dizer, que, para os objetivos dessa pesquisa, um elemento importante da comparação é a relação federativa existente entre os entes, nas políticas de financiamento, em especial do ente nacional com os subnacionais e, como Colômbia não é uma federação, não há como comparar relações federativas.

Caballero *et al.* (2016, p. 49) resumem muito bem a importância dessa etapa:

La selección de la unidad de análisis nos permite delimitar la realidad educativa que vamos a estudiar, esa fase es esencial en la configuración del estudio comparado, por ello conviene seleccionar atentamente tanto el ámbito como la temporalidad y el objeto de estudio.

É de reiterar que essas três fases iniciais foram incluídas por Caballero *et al.* (2016) às fases já mencionadas por Hilker (1964) e Bereday (1968), as quais consistem na pesquisa propriamente dita, como os elementos são analisados, descritos e comparados entre si. **A fase descritiva** é uma fase muito detalhada, devem ser descritos minuciosamente os objetos comparados; são selecionados fontes e dados, a seguir classificados, para compor a descrição do objeto comparado, o qual, nesta Tese, é constituído por políticas públicas de financiamento da educação básica que tenham algum tipo de relação entre os entes federativos. Em resumo, essa etapa é de descrição pormenorizada, que permitirá obter uma visão uniforme dos elementos analisados e, assim, dar suporte às fases seguintes.

A fase número cinco é a **interpretação** do que foi minuciosamente descrito anteriormente para que “[...] *podamos comprender y explicar cuáles son la causas y los factores que influyen en los datos recogidos en nuestro estudio en el momento actual*” (CABALLERO *et al.*, 2016, p. 51).

A sexta fase, ou fase da **justaposição**, é considerada pelos autores como a mais determinante no que diz respeito à comparação, uma vez que nela os dados dos elementos comparados são colocados lado a lado e analisados e interpretados de acordo com a seleção e definição do problema, formulação de hipóteses e a seleção das unidades de análise. Assim, observa-se o comportamento dos dados coletados ao longo do período analisado, bem como do impacto nas políticas de financiamento da educação nas federações analisadas.

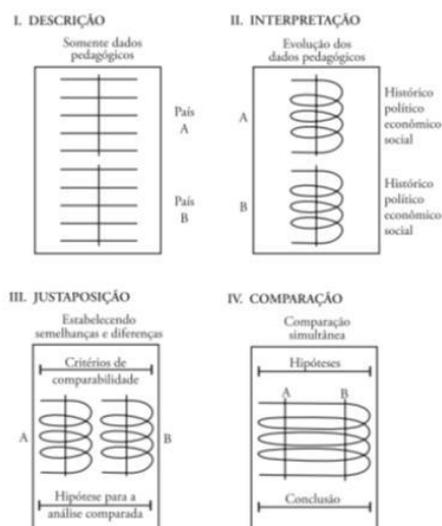
Vencidas essas fases chegou-se a fase mais característica e, porque não mencionar, determinante de um estudo comparativo: a **fase comparativa**. Nessa etapa do estudo foi organizado uma síntese dos dados que foram coletados e explicados nas fases anteriores. Essa fase foi desenvolvida buscando [...] *realizarse una lectura y comentario de los gráficos de la fase anterior de manera valorativa y crítica*” (CABALLERO *et al.*, 2016, p. 52). Nessa etapa dessa tese buscou-se observar convergências e divergências no financiamento das políticas educacionais analisadas bem como possíveis tendências e/ou inflexões encontradas nos dois países.

Para finalizar a pesquisa desenvolvida nessa tese os autores estudados propõem, como etapa de um estudo comparado uma última fase chamada **fase prospectiva**. Fase na qual buscou-se tecer conclusões sobre a comparação realizada e na qual também podem ser realizadas considerações em termos de aprimoramento das políticas ou mesmo das relações federativas descritas, analisadas e comparadas anteriormente. Ou, nas palavras de Caballero *et al.* (2016), chegar a conclusões com as quais pode-se identificar tendências e propor melhoras e reformas em aspectos importantes.

A representação abaixo resume as fases de descrição, interpretação, justaposição e comparação, do que se salienta a articulação progressiva entre os elementos.

Figura 3 – Design Metodológico

## DESIGN METODOLÓGICO



Fonte: Bareday (1964, p. 28).

Fonte: Bereday (1968).

Com base no desenho metodológico proposto por Hilker (1964) e Bereday (1968) Caballero *et al.* (2016), foi elaborado o Quadro 8, a fim de apresentar resumidamente as etapas do estudo comparado desenvolvido nessa tese.

Quadro 8 – Etapas de um estudo comparado

| Etapa do estudo comparado       | Descrição   |
|---------------------------------|---|
| Seleção e definição do problema | Qual o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018?                           |
| Formulação de hipóteses         | A ausência de pesquisas demonstrada do Quadro 2 dificulta a elaboração de uma hipótese prévia consistente.  |
| Seleção das unidades de análise | Relações federativas entre o ente nacional e os entes subnacionais a partir das principais políticas de financiamento da educação básica, no Brasil e na Argentina, no período de 2003 a 2018.                  |
| Fase descritiva                 | Descrição dos aspectos legais e normativos que criam, organizam e fundamentam a implementação das principais políticas de financiamento da educação pública que abrangem algum tipo de relação interfederativa. |
| Fase interpretativa             | Coleta, organização, categorização e sistematização de dados estatísticos, seja em percentuais de gasto ou de população atendida pelas políticas.   |
| Fase de justaposição            | Observação do comportamento dos dados coletados ao longo do período analisado, bem como do impacto no financiamento da educação nos entes subnacionais nos dois países.   |
| Fase comparativa ou explicativa | Organização de uma síntese do que foi coletado e explicado nas fases anteriores   |
| Fase prospectiva                | Conclusões em termos de aprimoramento das políticas ou mesmo das relações federativas descritas, analisadas e comparadas anteriormente.   |

Fonte: elaborada pelo autor com base em Caballero *et al.* (2016), por Hilker (1964) e Bereday (1968).

Cabe, a respeito do Quadro acima, um esclarecimento, em especial quanto à etapa da formulação de hipóteses, visto que o levantamento de pesquisas relacionadas ao objetivo geral desse estudo, que foi apresentado no Quadro 2, demonstra uma grande carência de estudos na área. A partir da busca nas bases de dados utilizadas para compor o Quadro 2, ficou claro que pesquisas desenvolvidas no Brasil e na Argentina (pelo menos as publicadas nas bases consideradas), que comparem financiamento da educação e as relações federativas entre o governo nacional e os governos subnacionais, ainda são bastante escassas. Nesse sentido, sem muitas referências para entender o que já ocorre ou já foi pesquisado nos países em questão, a formulação de uma hipótese ficou comprometida, o que é compreensível se buscarmos entender o significado do termo hipótese:

hipótese (hi.pó.te.se) *sf.* **1** Juízo, opinião, afirmação etc. que se consideram válidos antes de comprovados, ger. us. como ponto de partida para sua demonstração e comprovação (hipótese científica); **SUPOSIÇÃO, CONJECTURA.** **2.** Fato ou ação que podem vir a correr ou não; **EVENTUALIDADE:** Reservei passagens para a hipótese de viajar (CALDAS AULETE, 2004, p. 422).

O significado literal do termo hipótese nos remete a uma opinião ou juízo, mas não é necessária muita argumentação para sabermos que um juízo ou afirmação consistente, ainda mais em se tratando de pesquisa científica, se constrói com base em muita leitura e informação produzida previamente. Leitura e informação de outras fontes que, pelo menos superficialmente, abordem o assunto sobre o qual se formula uma hipótese. O próprio dicionário Caldas Aulete (2004) menciona que o termo é geralmente usado (ger. us.) como ponto de partida para uma comprovação científica, mas um ponto de partida precisa de levantamento mínimo de conhecimentos sobre um determinado assunto. Como proceder diante de um assunto com tamanha carência de pesquisas prévias?

Barros e Lehfeld (2014, p. 48) em obra que aborda propostas metodológicas para projetos de pesquisa explicam que “Hipóteses são afirmações que serão testadas através da análise de evidência de dados empíricos”. Quais são as afirmações já produzidas na academia e nas pesquisas científicas sobre como ocorrem as relações interfederativas no financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina, com especial atenção para o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018? A julgar pelos dados coletados e sistematizados no Quadro 2, a resposta é bem clara: não se sabe.

Avançando um pouco mais na definição do que vem a ser uma hipótese os mesmos autores explicam que:

A formulação de uma hipótese não se dá automaticamente. Construir uma hipótese é um ato criativo e sempre difícil, principalmente se há:

a) ausência de um quadro de referência teórico claro. Isto é, faltam leituras a respeito da temática e conseqüentemente não se sabe quais são os estudos existentes e já realizados, por exemplo (BARROS; LEHFELD, 2014, p. 49).

A dificuldade de formular uma hipótese clara nesse estudo comparado é justamente essa, a ausência de leituras realizadas a respeito da temática, a ausência de estudos existentes sobre o tema, como demonstrado no Quadro 2. Nesta circunstância, diversas hipóteses poderiam ser pensadas aleatoriamente, como a ausência de federalismo em educação e no financiamento das políticas educacionais, um federalismo meramente formal pautado por centralismo das relações entre os entes, ausência de políticas de financiamento de caráter federativo, falta de articulação entre os entes, ausência de ação do ente nacional no financiamento das políticas etc. Contudo, para formular qualquer uma dessas hipóteses haveria a necessidade de considerável quantidade de leitura sobre o tema, fato esse que não foi possível obter a partir dos bancos de dados coletados e sistematizados no Quadro 2.

Ao escrever sobre projetos de pesquisa com métodos qualitativos, quantitativos e mistos, Creswell (2010), explica os modelos de hipóteses possíveis nesses tipos de estudos classificando as hipóteses em nulas ou alternativas. No caso de uma pesquisa ter uma hipótese nula, estamos diante de uma hipótese que propõe que não há diferença significativa entre os elementos estudados o que, ao final da coleta, análise e reflexão sobre os dados, a hipótese inicial tem pouca ou nenhuma relação com o que foi descoberto. Já numa hipótese alternativa “O investigador faz uma previsão sobre o resultado esperado, baseando essa previsão na literatura e nos estudos anteriores sobre o tópico que sugerem um resultado potencial” (CRESWELL, 2010, p. 166-167). Em sentido semelhante, ao abordarem o delineamento da pesquisa qualitativa, Deslauriers e Kérisit (2012) explicam que as hipóteses iniciais em pesquisas qualitativas são usadas como um ponto de partida e não como um ponto de chegada da pesquisa em si. Aqui reside, mais uma vez, o ponto de profunda reflexão sobre as possíveis hipóteses iniciais do presente estudo comparado, uma vez que há (como já demonstrado no Quadro 2) ausência de pesquisas e estudos prévios sobre o tema. Qual a previsão de resultados para essa pesquisa uma vez que praticamente inexitem pesquisas sobre as relações interfederativas no financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina?

Considerando as explicações acima a respeito do que vem a ser uma hipótese, articuladas com a trajetória de vida profissional e acadêmica desse pesquisador, bem como com a estrutura selecionada para um estudo comparado, não nos pareceu factível elaborar tal pesquisa sem, ao menos, pensar uma hipótese, ainda que essa seja do tipo nula que, segundo

Creswell (2010), ao final do estudo, possa não encontrar nenhuma relação com os dados coletados e analisados. Assim, ainda que a ausência de produção acadêmica prévia sobre o tema possa ser um limitador para elaborar, com certa segurança teórica, uma hipótese, a opção metodológica foi, assim mesmo, formular a seguinte hipótese: as relações federativas no financiamento da educação básica pública no Brasil e na Argentina são pautadas por pouca presença do ente nacional e por fraca articulação federativa entre os entes.

De forma resumida, é possível registrar duas afirmações ao final desta seção da Tese, decorrentes do que foi abordado. A primeira é que são comparadas relações interfederativas no financiamento da educação básica no Brasil e na Argentina por meio da comparação de dados estatísticos e de documentos legais e normativos, os quais foram interpretados levando em conta contextos em que são implementadas as políticas. A segunda afirmação é que são analisados os mecanismos de articulação entre os entes federados que mais se destacaram no contexto histórico de 2003 até 2018 (mecanismos esses expressos por acordos, convênios, leis, ou políticas públicas de financiamento e articulação federativa). Ou seja, foi realizada uma comparação das relações federativas a partir da análise de políticas públicas de financiamento da educação básica e, com isso, objetivou-se entender os impactos do federalismo na educação e no financiamento da educação e analisar aproximações e distanciamentos dos dois regimes federativos e, na medida dos limites e possibilidades dessa pesquisa, foi efetuada uma produção de conhecimento que talvez permita traçar novas perspectivas, novos questionamentos e novos conceitos sobre esse tema.

## 4 COLETA, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Os estudos comparados em educação obedecem a uma sequência bastante específica, já explicada no Quadro 8, mas que resumidamente consiste em: selecionar as unidades de análise, descrever os objetos de análise, interpretar os pontos analisados, compará-los e, por fim, desenvolver uma análise prospectiva. Nas próximas páginas dessa tese desenvolver-se-á, a partir de dados oficiais dos governos brasileiro e argentino, cada uma das fases dos estudos comparados analisando as políticas públicas selecionadas: FONID, LFE, LETP, Recursos Coparticipables, FUNDEB, PNAE, PNATE e PDDE.

### 4.1 UNIDADES DE ANÁLISE

Nessa etapa da comparação pensada para essa tese é importante analisar as relações federativas entre o ente nacional e os entes subnacionais a partir das principais políticas de financiamento da educação básica, no Brasil e na Argentina. Para isso as unidades de análise definidas foram as responsabilidades governamentais federativas, fontes de recursos no financiamento de políticas públicas educacionais, gasto público com a educação básica e mecanismos de articulação federativa no financiamento da educação. Para uma melhor compreensão nessa etapa da análise, serão descritos os aspectos legais e normativos que criam, organizam e fundamentam a implementação do FUNDEB, PDDE, PNATE, PNAE, FONID, LFE, ETP e a coparticipação federal de impostos, importantes políticas de financiamento da educação pública, sendo que as informações foram coletadas e analisadas separadamente para cada país.

#### 4.1.1 O caso brasileiro

O sistema educacional brasileiro, como já mencionado anteriormente, nasce descentralizado desde o século XIX, mais especificamente com a publicação do Ato Adicional de 1834, e vem mantendo tal característica de descentralização em todas as constituições do país, incluindo a atual promulgada em 1988.

Segundo o texto constitucional em vigor, a educação é um direito social inscrito no artigo 6<sup>a</sup> e o acesso a ele é, segundo o Art. 208, direito público:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)  
(Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

O papel do Estado está bem definido no texto constitucional no que diz respeito ao dever público para com a oferta do ensino obrigatório e na concepção da educação como direito. O texto constitucional brasileiro, num claro movimento federativo em educação, determina em seu artigo 211 que os entes federados brasileiros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, organizarão os sistemas de ensino em regime de colaboração. Essa colaboração pode ser realizada de diversas formas e, o parágrafo 1º do artigo 211 determina que compete à União atuar de forma redistributiva e supletiva buscando garantir oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, atuação essa que ocorrerá através de assistência técnica e financeira aos demais entes subnacionais. Ou seja, no que diz respeito às responsabilidades da União para com a educação no Brasil, está a de manter e organizar a rede pública federal de ensino e atuar de forma colaborativa em relação às redes de ensino dos demais entes, colaboração essa que se efetiva através de assistência técnica e financeira e ações supletivas e redistributivas.

Cabe aos municípios atuação prioritária na oferta da educação infantil e, aos estados, atuação prioritária no ensino médio. No ensino fundamental, a responsabilidade de atendimento é atribuída a ambos, estados e municípios. A legislação brasileira em vigor permite a atuação dos estados e municípios em outros níveis de ensino que não os de sua atuação prioritária [...] somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996)

No que diz respeito às responsabilidades governamentais, o ordenamento legal brasileiro, aqui referenciado pela Constituição de 1988 e a LDB de 1996, deixam claro quatro dimensões explicitadas na Figura 4.

Figura 4 – Educação básica no Brasil



Fonte: Elaboração própria com base na CF/88 e na LDB/96.

Para garantir o acesso a esse direito, através da articulação federativa, prevista no ordenamento legal brasileiro, o financiamento do sistema educacional público no Brasil é sustentado majoritariamente por impostos e pelo salário-educação e é organizado dentro de uma lógica federativa de divisão de responsabilidades e partilha de recursos.

O texto constitucional, em seu artigo 212, determina que a União deve aplicar 18% da sua receita líquida de impostos em manutenção e desenvolvimento de ensino e os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar 25% de sua receita líquida de impostos na mesma finalidade<sup>13</sup>.

Desse percentual de impostos determinados na CF/88 para financiamento da educação básica pública, a União arrecada Imposto sobre produtos industrializados (IPI), Imposto sobre Exportação (IE), Imposto sobre Importação (II), Imposto de Renda (IR), Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto Territorial Rural (ITR). Os estados arrecadam Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), Imposto Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCD); e os municípios arrecadam Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços (ISS); os municípios podem arrecadar e fiscalizar diretamente o ITR, o que é uma opção. Cabe observar que, no bojo do federalismo fiscal brasileiro, uma parte das receitas de impostos arrecadada pela União é repartida de forma automática com estados, DF e municípios, bem como uma parte da receita arrecadada por cada governo estadual é repartida automaticamente com os respectivos municípios. Estas receitas repartidas, cuja origem é a cobrança de impostos, é computada na receita de impostos dos entes subnacionais e faz parte da receita vinculada à MDE.

Entre esses tributos, há como fonte adicional de financiamento, determinada no § 5º do artigo 212 da CF/88, a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas. O Salário-Educação foi criado originalmente em 1964, pela Lei nº 4.440, com objetivo de suplementar o financiamento do ensino primário. Na atualidade, a contribuição está inserida no texto constitucional de 1988 e sua destinação é a educação básica pública.

---

<sup>13</sup> Importante esclarecer que, segundo a Lei nº 5.172 de outubro de 1966 denominada Código Tributário Nacional (CTN), impostos não são a única forma de tributo cobrada no Brasil, ou seja, tributo e imposto não são a mesma coisa. Entre as possibilidades de tributos existentes, segundo o CTN, há impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições, empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais. Ou seja, ainda que o financiamento da educação esteja protegido constitucionalmente, apenas uma parte dos tipos de tributos existentes e arrecadados no Brasil são constitucionalmente destinados a financiar a educação. Os impostos representam em torno de 54% da arrecadação tributária do Brasil.

Segundo os estudos de Farenzena (2017) e Lutz (2021), desde sua criação, o salário-educação sofreu muitas alterações que mencionavam desde a forma de realização do cálculo, critérios de repartição entre os entes até as etapas da educação que ele financiava. No período após a Constituição de 1988 ele foi alterado, por exemplo, por meio da Lei nº 11.457/ 2007, Decreto nº 6.003/2006, Lei nº 10.832/2003, Lei 9.766/1998, Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto-Lei nº 1.805/1980. Segundo a Lei nº 9.424/1996, e o Decreto 6003/2006, o salário-educação corresponde a uma alíquota de 2,5% pagas pelas empresas sobre o total da remuneração paga ou creditada, a qualquer título, aos segurados empregados. Cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) a fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento da contribuição social do Salário-Educação e cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repartir e distribuir os recursos do Salário-Educação em parcelas assim distribuídas: (1) 10% para o FNDE, para financiamento de políticas e projetos voltados à educação básica (2) 90% dividido em quotas sendo a cota federal e 2/3 as cotas estaduais e municipais, divididas entre estados e municípios em proporção ao número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF). Ou seja, as proporções são de 40% da arrecadação para administração direta do FNDE e 60% para repartição por meio das cotas estaduais e municipais. Farenzena (2017), em estudo sobre o salário educação e a repartição desse entre esferas de governo menciona que o salário-educação é a segunda fonte mais significativa de financiamento da educação básica brasileira. Para se ter uma noção do montante de recursos arrecadados, repartidos e gastos em relação ao salário educação consultou-se o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal e utilizou-se as informações referentes ao ano de 2018 para entender a importância dos recursos disponíveis para o financiamento da educação básica a título de salário educação.

Tabela 1 – Valores arrecadados e distribuídos ao salário-educação em 2018

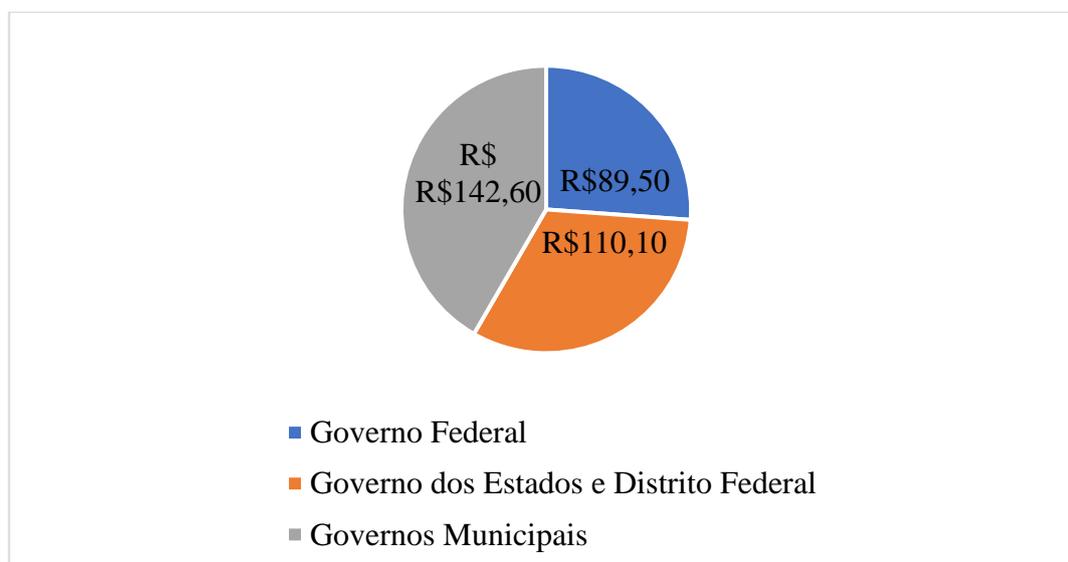
| Ano   | Órgão Orçamentário   | Dotação Inicial | Pago           |
|-------|--|-----------------|----------------|
| 2018  | Ministério da Educação                                     | 5.953.399.138   | 4.807.940.813  |
| 2018  | Transferências para estados, municípios e Distrito Federal | 13.014.995.369  | 11.777.300.095 |
| Total |  | 189.68.394.507  | 16.585.240.908 |

Fonte: Dados coletados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Governo Federal.

Observando os dados acima já se percebe que a arrecadação do ano de 2018 foi bastante expressiva<sup>14</sup>. A maior parte do recurso é repartido entre estados, municípios e DF, mas a parte que fica com a União foi utilizada, segundo os dados disponíveis no SIOP, para financiar os programas universais previstos em lei, a Alimentação Escolar na Educação (PNAE) – (R\$ 4,3 bilhões), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) – (R\$ 1,3 bilhão) e o Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE) (R\$ 720 milhões). Ou seja, além da repartição transferida para os entes federados por meio das suas cotas, a parte que fica com a União acaba também contribuindo significativamente com o financiamento de políticas públicas para a educação básica nos demais entes da federação, principalmente por meio do PDDE, PNATE e PNAE, programas que, como se verá em seguida, atendem um contingente bem significativo de alunos e escolas. Cabe observar, contudo, que os recursos do salário-educação têm caráter adicional e a principal fonte de financiamento da educação brasileira é a receita de impostos vinculada à MDE.

Segundo os dados disponíveis na plataforma Inep Data, vinculada ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Brasil gastou, no ano de 2018, em educação pública, R\$ 342,1 bilhões. Para se ter uma noção da participação de cada ente federado nesse gasto total do país na educação, apresentam-se os dados no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Participação dos entes federados brasileiros no gasto total em educação em 2018 em bilhões



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Inep Data.

<sup>14</sup> A diferença entre a dotação inicial e o devidamente pago ocorre devido aos processos de gestão de pagamentos na administração pública brasileira. A dotação inicial significa o valor que o ente público reservou para os gastos e o valor pago é o que, efetivamente, foi gasto ou transferido.

Os dados do Gráfico acima demonstram um caráter de repartição de responsabilidades no gasto público em educação, traço normal em se tratando de uma federação, bem como a grande expressividade dos entes subnacionais nesse gasto em comparação com os gastos realizados pelo governo federal. Em outras palavras, a soma dos gastos de estados, municípios e Distrito Federal no gasto total em educação no ano de 2018, é muito maior que a participação da União.

Até agora o que se buscou sublinhar são as responsabilidades governamentais e federativas com a educação básica no Brasil e quais as principais fontes que a federação brasileira usa para financiar a educação, quais sejam o salário-educação e a receita tributária resultante de impostos. Nesse sentido temos um sistema educacional descentralizado e uma atuação suplementar da União, pela via da assistência técnica e financeira. A maior parte do gasto federal é com a rede pública federal e, por este motivo, os governos subnacionais são, de fato, majoritariamente responsáveis pelo financiamento da educação básica brasileira e a assistência financeira, na prática, tem tido uma contribuição mais residual, embora não seja o esperado diante dos objetivos de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrões de qualidade do ensino.

A partir das fontes de financiamento existentes (receitas tributárias próprias dos entes federados ou receitas provenientes de transferências) para financiar despesas com educação, há uma série de mecanismos de articulação federativa que o Brasil utiliza para pagar a despesas com educação. Vejamos.

#### **4.1.2 Programa Dinheiro Direto na Escola**

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) criado em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) no âmbito do FUNDESCOLA<sup>15</sup>, tem como principal objetivo, atualmente, prestar assistência financeira direta às escolas de educação básica, transferindo recursos do Governo Federal para as unidades escolares. A transferência de recursos por meio do PDDE faz parte da assistência financeira da União à educação básica e está regida na Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009.

---

<sup>15</sup> O FUNDESCOLA foi um programa do governo federal criado em 1995 e financiado com recursos do governo federal e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e desenvolvido em articulação com os demais entes federados objetivando melhorar a qualidade do ensino fundamental nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil.

A transferência desses recursos leva em consideração o número de alunos informado no censo escolar do ano anterior, matriculados em escolas públicas da educação básica estaduais, municipais e do Distrito Federal e escolas privadas de educação especial desde que mantidas por entidades sem fins lucrativos e registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A partir da Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018, os valores são repassados duas vezes no ano, nos meses de abril e setembro, e os recursos repassados servem para implementação de projetos educacionais, desenvolvimento de atividades educacionais, avaliação de aprendizagem, manutenção, conservação e pequenos reparos de infraestrutura física da escola, material de consumo, material permanente e despesas cartoriais. Há o repasse de recursos na modalidade PDDE básico na qual os recursos podem ser gastos em projetos pedagógico, na manutenção, conservação e reparos da infraestrutura da escola; aquisição de material de consumo; no pagamento de despesas cartoriais etc. E há o repasse de recursos na modalidade PDDE ações integradas que englobam PDDE Emergencial; Programa Educação Conectada, Programa Novo Ensino Médio, Programa Novo Mais Educação, Programa Tempo de Aprender, Programa Mais Alfabetização, PDDE Educação do Campo etc.

Quadro 9 – Exemplo de gastos nas ações integradas do PDDE para o ano de 2020

| Programa Dinheiro Direto Na Escola |                       |  |
|------------------------------------|-----------------------|--|
| PDDE Qualidade                     | Emergencial           | Resolução CD/FNDE Nº 16, de 07 de outubro de 2020 para auxiliar as escolas a suprir necessidades para o retorno das atividades escolares no contexto da pandemia de COVID-19.  |
|                                    | Educação Conectada    | Criado a partir da Resolução nº 9, de 13 de abril de 2018 e Portaria MEC nº 1.602, de 28 de dezembro de 2017 objetiva auxiliar na universalização do acesso à internet de alta velocidade, por via terrestre e satélite, e fomentar o uso de tecnologia digital na Educação Básica   |
|                                    | Novo Ensino Médio     | Instituído por meio da Portaria nº 1024 de outubro de 2018 e oferta apoio financeiro por meio do PDDE às escolas participantes do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio <sup>16</sup>   |
| PDDE Estrutura                     | Escola Acessível      | Busca adequar o espaço físico das escolas estaduais e municipais, a fim de promover acessibilidade nas redes públicas de ensino  |
|                                    | Esgotamento Sanitário | Criado através da Resolução nº 32 de 13 de agosto de 2012 para destinar recursos financeiros para as escolas municipais, estaduais e distritais da rede pública de ensino da educação básica, localizadas no campo, a fim de garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário. |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis no site do FNDE a respeito do PDDE.

<sup>16</sup> Segundo o Ministério da Educação o programa foi criado em 2018 e objetivava apoiar os governos estaduais e do Distrito Federal na implementação do Novo Ensino Médio, aprovado por meio da lei n.13415/2017. O programa ofertava apoio técnico para a elaboração e execução do Plano de Implementação do Novo Ensino Médio; à implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio; apoio financeiro; e formação continuada para professores.

O programa envia dinheiro para as todas as escolas e essas fazem a gestão dos recursos a partir de suas unidades executoras. Existem três tipos de contas no programa; uma PPDE básico (que consiste na assistência financeira automática e suplementar da União às escolas de educação básica paga duas vezes ao ano), PDDE estrutura (atividades não universais como infraestrutura, esgoto, acessibilidade etc.) e PDDE qualidade (atividades não universais de formação, implementação de programas governamentais específicos etc.). Para se ter uma noção, apenas a título de exemplo, da organização e finalidade dessa política de assistência financeira do Governo Federal para as escolas de educação básica consultou-se, no site do FNDE, os dados disponíveis no relatório dinâmico de execução do PDDE para o ano de 2018, os quais mostram que essa política, além do PDDE básico também tem ações integradas não universais que, naquele ano, estavam divididas em modalidades, conforme consta no Quadro 9.

Os dois eixos da política são subdivididos em outros programas que, pelo descrito no Quadro acima, buscam, através da transferência de recursos não automática e universal, prestar assistência financeira suplementar da União, diretamente às escolas de educação básica que necessitem em suas principais demandas, sejam estruturais ou pedagógicas. Para se ter uma noção da importância desse programa e o volume de aportes financeiros disponibilizados para as escolas, abaixo reproduz-se os dados disponíveis no SIOP a respeito do PDDE para o ano de 2018.

Tabela 2 – Total transferido aos entes federados a título de PDDE para o ano de 2018

| Ano   | Órgão Orçamentário     | Unidade Orçamentária | Plano Orçamentário                      | Modalidade de Aplicação                        | Pago          |
|-------|------------------------|----------------------|---|--|---------------|
| 2018  | Ministério da Educação | FNDE                 | PDDE - Despesas Diversas                | Transferências a Estados e ao Distrito Federal | 407.228.290   |
| 2018  | Ministério da Educação | FNDE                 | PDDE - Despesas Diversas                | Transferências a Municípios                    | 742.982.435   |
| 2018  | Ministério da Educação | FNDE                 | PDDE Estrutura - Diversidade e Inclusão | Transferências a Estados e ao Distrito Federal | 12.782.780    |
| 2018  | Ministério da Educação | FNDE                 | PDDE Estrutura - Diversidade e Inclusão | Transferências a Municípios                    | 37.603.397    |
| 2018  | Ministério da Educação | FNDE                 | PDDE - Educação Conectada               | Transferências a Estados e ao Distrito Federal | 31.422.715    |
| 2018  | Ministério da Educação | FNDE                 | PDDE - Educação Conectada               | Transferências a Municípios                    | 47.071.158    |
| Total |                        |                      |   |  | 1.279.090.775 |

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis no SIOP para o ano de 2018.

Os dados foram retirados do SIOP pesquisando pelo órgão orçamentário Ministério da Educação, na unidade orçamentária FNDE, despesas na função educação, na ação denominada PDDE e, nessa ação, buscou-se o plano orçamentário PDDE despesas diversas, e, nesse as modalidades de aplicação de recursos que significassem transferência de recursos aos entes subnacionais. Esses valores todos são distribuídos entre as diferentes modalidades, PDDE Básico e Ações Integradas. Segundo dados mais recentes disponibilizados no site do FNDE, para o ano de 2020, o PDDE emergencial atendia 28.588.280 alunos distribuídos em 97.656 escolas para as quais foi destinado R\$ 444.242.026,61 já o PDDE Novo Ensino Médio atendeu 2.734.426 alunos distribuídos em 5.809 escolas que ofertavam ensino médio através de um total de recurso R\$ 206.708.156,40 e, o PDDE Escola acessível destinado a melhorar as condições de acessibilidade das escolas atendeu 5.597.512 alunos distribuídos em 5478 escolas através de um total de recursos R\$ 70.791.600,00 e o PDDE Básico atendeu 33.655.893 estudantes distribuído em 118.117 escolas, sendo um valor total de R\$ 808.761.122,00.

Segundo dados do censo da educação básica do ano de 2020, estavam matriculados 47,3 milhões de alunos distribuídos em 179,5 mil escolas. Se compararmos esses números aos números relativos ao PDDE Básico informados no Relatório dinâmico de execução do PDDE Básico e das Ações Integradas - 2019 a 2021, disponível no site do FNDE, percebe-se que o número de escolas atendidas pelo PDDE básico representa 65,80% das escolas brasileiras e 71,15% dos alunos de educação básica. Ou, percebe-se que essa política atinge um número expressivo de alunos. Se excluirmos os quantitativos do PDDE emergencial, programa emergencial criado em função da pandemia de SARS-COV 2, ainda assim os números finais são muito elevados, não somente em número de alunos como também em número de escolas atingidas. No que diz respeito aos valores gastos nesse programa, pode se perceber que também há uma quantidade muito alta de recursos oriundos da União e transferidos para essas escolas. Não se faz necessário muita reflexão para imaginar o impacto negativo na gestão escolar se, por alguma inflexão política de gestão no âmbito do Governo Federal, essa política deixasse de existir.

#### **4.1.3 Política de Fundos Contábeis: FUNDEF e FUNDEB**

A política de fundos é a principal ação pública de cooperação federativa no financiamento da educação básica brasileira; já que organiza, reserva e redistribui parte da receita de impostos dos estados e municípios para o cumprimento dos gastos mínimos em educação previstos na CF. A política de fundos, no caso do recorte temporal dessa tese, diz respeito ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização

do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional n.º 14/1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996 e implantado a partir de janeiro de 1998 em todo o país, e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007, com vigência entre 2007 e 2020; em 2020, foi aprovado, pela EC n.º 108, o Fundeb de caráter permanente o qual, embora não seja objeto desta Tese, é aqui mencionado para indicar a continuidade da política de fundos.

O FUNDEF, nascido ainda nos anos 1990, no governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (PSDB) viveu até a implementação do FUNDEB no ano de 2007. Esse Fundo garantia uma subvinculação de recursos para financiar o ensino fundamental público, o qual era a etapa obrigatória da educação no período de sua vigência; por óbvio, as demais etapas da educação básica – educação infantil e ensino médio – não eram abrangidas e com o passar do tempo este fato passou a ser objetado, *pari passu* o fortalecimento das ideias de ampliação da obrigatoriedade escolar e de dever do Estado de atendimento das demandas de educação básica não obrigatória.

A EC n.º 14/1996 determinou a criação do Fundef, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC) da CF/88. Deveria ser formado por 15% da arrecadação do ICMS (imposto recolhido pelos estados e repartido com os municípios), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcionais à exportações (IPI-exp) e com a parcela devida das desonerações de exportações da Lei Kandir<sup>17</sup>. Do montante de recursos que compunham os fundos em cada um dos estados da federação, pelo menos 60% deveriam ser usados em remuneração do magistério. Segundo as normas, a lógica de distribuição de recursos, em cada fundo estadual, considerava a proporção de alunos de cada ente matriculados no ensino fundamental. Além dos recursos de impostos já mencionados, entrava na composição do FUNDEF, como complementação da União, parcela de recursos federais, a fim de auxiliar quando o ente federado não conseguisse atingir, com recursos próprios, um valor mínimo anual por aluno. O valor mínimo deveria ser o resultado da divisão entre o total de recursos disponíveis no fundo e o total de alunos matriculados no ensino fundamental de cada rede de ensino. Segundo Farenzena (2020), ao analisar a política de fundos e as responsabilidades federativas, este procedimento não foi cumprido e a complementação da União foi sendo

---

<sup>17</sup> Trata-se da lei complementar 87/96 que regulamentou a aplicação do ICMS e foi elaborada pelo então ministro do Planejamento Antonio Kandir. Determinou a isenção de pagamento de ICMS sobre produtos primários, exportações e serviços o que provocou reclamações dos estados sobre perda de arrecadação.

reduzida, não chegando a representar nem 1% dos recursos nos dois últimos anos, o que gerou o que atualmente são os “precatórios do Fundef”, ou seja, valores a serem repassados aos entes dos fundos que deixaram de receber o que lhes era devido, direito que foi obtido por determinação judicial.

Em que pese o avanço em organizar a receita de impostos para financiar o ensino fundamental, são numerosos os estudos (ROSSINHOLI, 2010; MARTINS, 2011; FARENZENA, 2006, etc.) que apontam os limites do FUNDEF para o financiamento da educação que podem ser resumidos da seguinte forma:

Além da polêmica quanto ao valor mínimo aplicado por estudante, o que gerou uma pequena complementação da União para estados e municípios, o FUNDEF provocou diversas críticas por se restringir ao ensino fundamental, o que sinalizava uma prioridade para esse nível educacional, colocando em segundo plano as outras etapas e modalidades da educação básica como a educação infantil, o ensino médio, a educação de jovens e adultos, a educação indígena, do campo e profissional (AMARAL, 2012, p. 135).

No período após o fim da vigência do FUNDEF surge o que se constituiu, dentro do recorte histórico dessa tese, no principal mecanismo interfederativo financiador das despesas com educação básica, o FUNDEB. De fato, assim como o Fundef, são 27 fundos estaduais, com redistribuição de parte da receita líquida de impostos vinculada à MDE, abrangendo, em cada fundo, o governo estadual e todos os municípios. O Fundeb também foi inscrito no Art. 60 do ADCT, em substituição ao Fundef.

O FUNDEB contemplou a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Rossinholi (2010), ao abordar a política de financiamento da educação básica, explica que, além da ampliação da cobertura, o FUNDEB ampliou valores de complementação da União para os entes que não alcançassem o valor mínimo por aluno e o aumento do valor mínimo por aluno. Segundo o texto da Lei 11494 de 2007 que regulamentou o FUNDEB a complementação ocorria sempre que em um fundo estadual o valor médio ponderado por aluno não alcançasse o valor mínimo nacional por aluno. A complementação da União prevista na lei era de no mínimo 10% do total dos recursos estaduais e municipais disponibilizados para financiar a educação e, considerava: a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais; o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar; o esforço fiscal dos entes federados e a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

O caráter federativo presente no FUNDEB reside em dois aspectos importantes e o primeiro diz respeito ao fato de serem 27 fundos que redistribuem os recursos de impostos entre estados e municípios, estabelecendo aí uma relação federativa entre entes subnacionais. O segundo elemento, e o que importa para essa tese, é o fato de o FUNDEB prever que a União complemente, anualmente, com recursos, os estados que não atingirem o valor mínimo por aluno com recursos próprios. Essa situação demonstra, na prática, uma relação federativa direta entre o ente nacional e entes subnacionais no financiamento da educação básica. Por exemplo, em 2018, a União repassou recursos para nove estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) que não conseguiram financiar o valor mínimo aluno (R\$ 3.048,73) com recursos de sua própria arrecadação de impostos vinculada ao FUNDEB.

Quadro 10 – Tributos e origem dos tributos que compõe o FUNDEB 2007-2020

| Ente Federado                 | Origem Tributária          | Tributos que integram o FUNDEB |
|-------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Estados e Distrito Federal    | Receitas Próprias          | ITCMD                          |
|                               |                            | ICMS                           |
|                               |                            | IPVA                           |
|                               | Receitas de Transferências | FPE                            |
|                               |                            | Compensação desoneração ICMS   |
|                               |                            | Cota Parte do IPI-Exportação   |
| Municípios e Distrito Federal | Receitas Próprias          | -                              |
|                               | Receitas de Transferências | FPM                            |
|                               |                            | Cota Parte do IPI-Exportação   |
|                               |                            | Cota Parte do ICMS             |
|                               |                            | Cota Parte do IPVA             |
|                               |                            | Cota Parte do ITR              |
| Compensação desoneração ICMS  |                            |                                |

Fonte: Lei 11494 de 2006.

O que se reafirma, a partir das informações presentes no Quadro 10 e dos dados disponíveis no Gráfico 1, é que quem financia substancialmente as despesas com educação básica, na federação brasileira, são os entes subnacionais, embora auxiliados por aportes do Governo Federal, como ocorre com a complementação da União para o FUNDEB que, no ano de 2020, segundo a Portaria Interministerial nº 3 de 25 de novembro de 2020, foi da ordem de R\$ 14,8 bilhões de reais, de um total de R\$ 162,4 bilhões de reais de gasto público total via FUNDEB. Ou seja, os entes subnacionais contribuíram com R\$ 147,6 bilhões e a União com 10% deste valor, o que é o mínimo estipulado.

Além do FUNDEB, que redistribui recursos entre governos, e do PDDE, que distribui recursos diretamente para as escolas, há ainda outros dois mecanismos de articulação federativa que merecem destaque, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

#### **4.1.4 Programa Nacional de Alimentação Escolar**

O PNAE é um programa que surge a partir de uma política bem antiga no Brasil que se inicia em 1955 com a Campanha de Merenda Escolar (CME). Segundo o estudo de Silva (2019), em pesquisa produzida para o IPEA que analisa a trajetória institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) desde os anos 1950 até 2009, essa política pública passou por diversas etapas: institucionalização subordinada (1955-1973); nacionalização concentrada (1973-1994); descentralização federativa (1994-2009) e descentralização desconcentrada (2009 a atual). Até 1993 o programa era executado de forma centralizada no Governo Federal e em 1994, com publicação da Lei nº 8.913, em um contexto de propostas e ações de reformulação do aparelho de Estado brasileiro, essa política passa a ser aplicada de forma descentralizada a partir de celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal. Em 1998 houve a edição da Medida Provisória (MP) 1784 a partir da qual a transferência de valores para custeio da alimentação escolar passou a ser feita diretamente aos estados e municípios sem necessidade de celebração de convênios. Outras alterações vêm ocorrendo no marco legal do programa ao longo do tempo de forma a ampliar o quantitativo de alunos que servem de base de cálculo para transferência dos recursos, bem como incluir mecanismos de controle e acompanhamento social.

A União repassa aos estados e municípios recursos para cobrir valores per capita dos alunos matriculados, considerando 10 meses e 200 dias letivos anuais. Os valores per capita são estabelecidos para segmentos da educação básica. Por exemplo, segundo dados disponíveis no site do FNDE, para o ano de 2019 os valores per capita eram: R\$ 1,07 para a creche, R\$ 0,36 para o ensino fundamental e o ensino médio, R\$ 0,32 para a educação de jovens e adultos. Cabe observar que os recursos transferidos via PNAE devem ser empregados exclusivamente na compra de gêneros alimentícios.

Para se ter uma noção do tamanho do Programa, a título de exemplo, elaborou-se abaixo a Tabela com dados disponíveis no FNDE para o ano de 2018.

Tabela 3 – Abrangência do PNAE no Brasil no ano de 2018

| Ente Federado | Quantidades | Número de alunos atendidos <sup>18</sup> | R\$                  |
|---------------|-------------|--|----------------------|
| Estado        | 27          | 16.263.737                               | R\$ 2.802.387.624,43 |
| Município     | 5511        | 23.933.334                               | R\$ 1.216.385.368,84 |
| Total         | 5538        | 40.197.071                               | R\$ 4.018.772.992,77 |

Fonte: Liberação de recursos do FNDE.

Os dados acima foram coletados para observar e representar o caráter federativo do PNAE que reside basicamente no fato de haver uma articulação entre níveis de governo uma vez que a União, através do FNDE, distribui os recursos diretamente aos estados e municípios de acordo com seu quantitativo de alunos e esses realizam as compras, preparo e distribuição dos alimentos e, além disso, esse processo é acompanhado através dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Os dados constantes na Tabela 4 demonstram não somente a capilaridade do Programa uma vez que atende quase a totalidade dos entes federados brasileiros, a grande quantidade de alunos atendidos e ainda que o quantitativo de recursos destinados é bastante significativo. Sem esse repasse de recursos, atualmente de oriundos da arrecadação do Salário Educação, estados e municípios com baixa atividade econômica e, por consequência, com baixa disponibilidade de recursos certamente encontrariam limites para financiar despesas com alimentação escolar.

#### 4.1.5 Programa Nacional de Transporte Escolar

Já o PNATE é um programa que transfere automaticamente recursos do Governo Federal para os estados, municípios e Distrito Federal para que esses ofereçam o transporte de alunos da educação básica residentes nas áreas rurais. Ainda que tenha sido criado em 2004, experiências governamentais para políticas de transporte escolar já ocorriam na década de 1990, como, por exemplo, por ocasião da publicação da Portaria ministerial nº 955, de 1994, ainda no governo de Itamar Franco (PMDB), que criava mecanismos de repasse financeiro aos municípios para a aquisição de veículos automotores destinados ao transporte de alunos matriculados da rede pública de ensino fundamental e em organizações não governamentais que atendiam alunos com necessidades educacionais especiais. Essa política foi denominada Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE) e só foi extinta no ano de 2007, uma vez que os alunos público-alvo da educação especial foram incluídos no FUNDEB. É importante

<sup>18</sup> Com base nos dados da Tabela 3 da Nota Técnica “Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar” elaborada pelo Observatório da Alimentação Escolar (OAE) e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) referentes ao ano de 2019.

mencionar essa política, uma vez que o recorte histórico dessa tese inicia em 2003 e, nesse ano, a política de transporte escolar vigente era o PNTE e não o PNATE.

No ano de 2004 foi editada a Medida Provisória nº 173 que, posteriormente, foi convertida na Lei nº 10.880/2004, Lei que instituiu, entre outros, o PNATE. Os recursos disponibilizados pelo Governo Federal aos estados e municípios a título de PNATE, podem ser usados para pagar empresas terceirizadas que realizam o transporte, despesas com taxas e impostos e seguros, ou ainda para manutenção de veículos próprios dos entes federados. Desde sua criação, os critérios para distribuição de recursos entre os entes federados são estabelecidos anualmente considerando o número de alunos transportados.

Tabela 4 – Beneficiários e recursos transferidos a título de PNATE no ano de 2018

| Ente Federado | Quantidades | Alunos    | Valor              |
|---------------|-------------|-----------|--------------------|
| Estado        | 27          | 1.528.063 | R\$ 242.661.330,46 |
| Município     | 5570        | 3.081.926 | R\$ 502.883.265,94 |
| Total         | 5597        | 4.609.989 | R\$ 745.544.596,40 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis nas consultas disponibilizadas pelo FNDE.

Considerando a dimensão continental do Brasil, o tamanho da educação básica brasileira, bem como a considerável incidência de população residentes na área rural, já é possível inferir que um programa de transporte escolar atenda muitos alunos. Mas os dados apresentados na Tabela 4 mostram que esse é um Programa que alcança uma quantidade muito grande de entes federados, disponibilizando quantidade relativamente significativa de recursos. É de observar que, em comparação ao total de alunos matriculados na educação básica brasileira a quantidade de alunos que são beneficiados pelo Programa é pequena (vide matrículas consideradas no PNAE, na Tabela 4). Isso não desqualifica o Programa, muito pelo contrário. Diversos estudos, como Mesquita e Rocha (2017), Pergher (2014), Tormes e Abeid (2015) mostram que essa política de repasse de recursos é vital para que alunos residentes nas áreas rurais tenham o direito constitucional de acesso à educação garantido. Importante salientar que o PNATE surge em um momento de aumento das matrículas na educação básica brasileira e por consequente pressão dos entes federados por mais recursos oriundos do Salário Educação para custear as despesas com transporte escolar. Os recursos dessa assistência financeira da União para o transporte escolar são repassados em dez parcelas anuais aos entes federados e, segundo dados disponíveis no site do FNDE, para o ano de 2021, vão atender um total de 4,37 milhões de estudantes de educação básica.

Cada um desses mecanismos de financiamento (salário-educação, FUNDEB, PNAE, PDDE e PNATE) são importantes também como ações de articulação federativa, uma vez que há, como já explicado, um sistema de transferência de recursos do Governo Federal para os demais entes federados, no caso do PNAE, salário-educação e PNATE. Já no caso do FUNDEB, há cooperação entre estados e municípios em todos os fundos e, em parte das unidades da Federação há uma complementação de recursos do Governo Federal. A maior parte das transferências do PDDE vai direto para as unidades escolares que pertencem às redes públicas dos entes federados. Há uma parcela que é transferida a governos estaduais e a prefeituras, para execução de despesas para as escolas que não contam com unidade executora própria.

O que se fez até aqui foi, dentro dos estágios de um estudo comparado, descrever cada uma das unidades de análise selecionadas, para o caso brasileiro: as fontes de financiamento (receita de impostos e salário educação) e os principais mecanismos de financiamento da educação básica que envolvem a articulação da União com governos subnacionais (FUNDEB, PDDE, PNATE e PNAE). O objetivo dessa etapa é situar como se origina e como se operacionalizam essas fontes e mecanismos de financiamento selecionados para o estudo. As unidades de análise aqui descritas guardam, cada uma a seu modo, profundo caráter federativo no financiamento da educação básica brasileira.

Essa descrição nos permite construir informações necessárias para estabelecer, no momento da fase interpretativa e comparativa, aproximações e distanciamentos, na comparação com políticas e mecanismos de financiamento da educação na Argentina.

## 4.2 O CASO ARGENTINO

Como já bem detalhado anteriormente o sistema educacional argentino nasce centralizado e vai se descentralizando ao longo do século XX, buscando atender uma lógica de descentralização de responsabilidades e concretização do federalismo em educação. O ordenamento legal em vigor na Argentina consolida a opção federativa do país, estabelece competências e responsabilidades para cada ente federado e, em matéria educacional, mantém grande responsabilidade do sistema educacional para as províncias e a CABA, isso sem deixar de mencionar responsabilidades do Governo Nacional.

Segundo o texto constitucional em vigência cada província criará sua constituição própria preservando os princípios constitucionais nacionais e assegurando, entre outros, a educação primária e, determina no artigo 14, que todos os habitantes do país têm o direito de ensinar e aprender. No que diz respeito às responsabilidades do Estado com educação, o texto

constitucional argentino, no capítulo quarto, que trata das responsabilidades do Congresso Nacional, determina em seu artigo 75, que compete ao Congresso Nacional

19. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y de la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (ARGENTINA, 1994).

O que cabe destacar em relação à citação acima não é a competência do Congresso Nacional Argentino, mas sim alguns conceitos muito importantes, entre eles o de que, ainda que seja responsabilidade do Congresso elaborar leis de organização e bases da educação argentina, esse processo deve respeitar as particularidades provinciais, determinação que dialoga, ou melhor, é consequência da opção federativa do país. Além disso, o citado artigo define que a educação é responsabilidade fundamental do Estado e cabe a ele garantir a gratuidade e equidade.

Segundo a LEN sancionada em 2006, a educação é um direito social e pessoal garantido pelo Estado e, em seu artigo 3º, a define como uma prioridade nacional para desenvolver social e economicamente a Nação. Ainda a LEN determina, em seu artigo 12, que as responsabilidades estatais com o planejamento, organização, supervisão e financiamento da educação serão efetivadas de “[...] *manera concertada y concurrente* [...]” (ARGENTINA, 2006) o que significa dizer que todos os entes da federação possuem responsabilidades, determinação essa que fica mais expressa ainda no artigo 113:

ARTÍCULO 113.- El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación (ARGENTINA, 2006).

O que se vê textualmente é que as responsabilidades são partilhadas entre o Governo Nacional e os demais entes federados, fato que também ocorre no financiamento da educação, uma vez que o artigo 121 determina que os governos das províncias e da CABA devem assegurar o direito à educação sendo “[...] *responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en su jurisdicción* [...]” (ARGENTINA, 2006, grifo do autor). Na Figura 5 são sintetizados os aspectos trabalhados até aqui.

Figura 5 – Educação básica na Argentina



Fonte: Elaboração própria com base na CNA/94 e na LEN/2006.

O sistema educacional argentino está organizado, na educação básica, em quatro níveis. O nível inicial tem dois anos de duração e destina-se ao atendimento das crianças de 4 e 5 anos de idade; a educação primária, com 6 anos de duração, atende, idealmente, a população entre os 06 e os 12 anos de idade; e o secundário, com 6 anos de duração, atende, idealmente, a população entre os 13 e os 19 anos de idade. Isso significa, segundo dados disponíveis no “*Servicio de Evaluacion e Información Educativa*” do Ministério da Educação na Argentina, que o sistema educacional argentino, na educação básica, atende 13.014.116 alunos, distribuídos em 54.854 escolas.

Para dar conta desse sistema e garantir a efetivação ao direito constitucional à educação, existem fontes de financiamento e mecanismos de financiamento específicos. A principal fonte de financiamento de políticas públicas, em diferentes países, são as receitas tributárias que os Estados arrecadam e, no caso argentino, o texto constitucional, não traz menção específica a tributos para financiar políticas públicas, nem menciona fontes ou mecanismos específicos para financiar políticas públicas educacionais. O Artigo 75 do texto constitucional determina as funções do Congresso Nacional e, entre elas está a seguinte:

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables (ARGENTINA, 1994).

O que o texto constitucional determina é que cabe ao Congresso legislar sobre essa matéria e que, ao legislar, deve-se considerar que as contribuições criadas pelos legisladores são *coparticipables*, o que, no ordenamento legal argentino, significa dizer que são divididos

entre os entes da federação. Esse sistema de divisão é chamado de “*coparticipación federal de impuestos*”. O funcionamento desse sistema de coparticipação ficou, por ocasião da sanção do texto constitucional de 1994, para ser redesenhado em uma lei futura, levando em consideração os acordos entre os governos federados, desde que garantisse a autonomia dos entes federados e que a distribuição do montante a ser coparticipado entre a Nação, províncias e CABA tivesse relação direta com as competências, serviços e funções de cada esfera, com base em critérios objetivos e técnicos de repartição. Ainda, o mesmo artigo da CNA determina que esse sistema de coparticipação federal de impostos [...] *será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.* (ARGENTINA, 1994).

A estrutura do texto constitucional argentino conta ainda com uma parte chamada “*Disposiciones Transitorias*” na qual consta, mais uma vez, a menção ao regime de coparticipação federal de impostos. Nela está determinado que até o ano de 1996 deveria ser reorganizado o regime de coparticipação federal de impostos, levando em conta a distribuição de competências, serviços e funções de cada ente federado e a distribuição de recursos já existentes entre as províncias; esta reorganização deveria ser feita com a aprovação das províncias. Ou seja, não há, no texto constitucional argentino, a menção a fontes tributárias específicas para financiamento de políticas públicas educacionais e as únicas menções a esse respeito ocorrem quando se trata da coparticipação federal de impostos e as competências do Congresso Nacional em legislar sobre matéria tributária. O que, por suposição, pode significar que no regime de coparticipação federal de impostos estão presentes as fontes de financiamento de políticas públicas educacionais.

Considerando os dispositivos constitucionais argentinos, percebe-se que a principal fonte de financiamento das políticas públicas em geral e, entre elas as de educação, são os impostos que formam o bolo do mecanismo da coparticipação federal de impostos. Esse mecanismo foi criado através de Lei Federal nº 23.548 de 1988 e consiste em estabelecer um regime transitório de distribuição entre as províncias, a Nação e CABA. A lógica da coparticipação federal integrou o texto constitucional em 1994 e deveria ter sido redefinida e repensada até 1996, fato esse que não ocorreu até hoje, segundo Morado (2013), [...] *debido a la multiplicidad de intereses políticos y económicos que se ponen en juego en torno del sistema de coparticipación*” (MORADO, 2013).

Seguindo a linha das unidades de análise selecionadas para esse estudo comparado, depois de observar as responsabilidades governamentais em relação à educação básica e às fontes de financiamento do sistema educativo argentino, é necessário descrever como funcionam os

**principais mecanismos de articulação** federativa que financiam a educação básica argentina, quais sejam: a *coparticipación federal de impuestos*, a LFE, o FONID e a LETP.

#### 4.2.1 Recursos Coparticipables

A coparticipação federal de impostos, resumidamente, é um mecanismo de coordenação fiscal que define a distribuição de recursos arrecadados pelo Governo Nacional para as províncias e CABA. Porém, defini-lo somente não basta, é necessário entendermos quem cobra tributos na Argentina e que tipos de tributos, entendermos as origens do *sistema de coparticipación federal de impuestos* (SCFI) e sua forma de distribuição e gasto.

No sistema tributário argentino todos os entes da federação têm competências de criar e arrecadar tributos que, de forma resumida, buscou-se demonstrar no Quadro abaixo.

Quadro 11 – Resumo dos principais tributos com sua respectiva competência tributária na Argentina

| Origem      | Imposto  | Incidência   |
|-------------|--|--|
| Nacionais   | <i>a las ganancias</i>   | Sobre todos os lucros, incluindo ganhos de capital das empresas.   |
|             | <i>al valor agregado</i>   | Chamado de IVA, é cobrado em bens e serviços em cada etapa da comercialização, e varia de 10,5% a 27,5%.                                   |
|             | <i>a la ganancia mínima presunta</i>   | Cobrado anualmente das empresas 1% sobre o valor de todos os ativos da empresa no exterior ou em território nacional.                      |
|             | <i>a los bienes personales</i>   | Cobrado das pessoas físicas sobre riqueza que exceda um teto anual estabelecido.   |
|             | <i>Especiales</i>  | Pago por fabricantes ou importadores de produtos específicos como licores, tabaco ou objetos de luxo                                       |
|             | <i>sobre los débitos y créditos bancarios y otras operatorias</i>              | Taxa de 0,6% a 1,2% sobre transações de débito e crédito em contas bancárias.  |
| Provinciais | <i>sobre ingresos brutos</i>   | Varia de 1,5% a 5% dependendo da área de atuação, cobrado de atividades comerciais, industriais e agrícolas, financeiras ou profissionais. |
|             | <i>al sello</i>  | Cobrado sobre atos, contratos e operações onerosas dentro de cada província.   |
|             | <i>a la transferencia de inmuebles</i>   | Pago pelos proprietários de imóveis e terras sobre a valorização do imóvel sendo o valor decidido pela autoridade fiscal                   |
| Municipais  | Diversos tributos sobre limpeza pública, iluminação, segurança industrial etc. |  |

Fonte: Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional.

Todos os tributos registrados acima são fontes de financiamento do gasto público argentino e boa parte deles compõe o labirinto da coparticipação federal de impostos. Cabe destacar que, pelo fato de ser um país federado e com grande extensão territorial, ocorre na Argentina um fato comum em países federais de grande extensão territorial, que é a desigualdade de desenvolvimento socioeconômico. No Brasil, por exemplo, as regiões Sul e

Sudeste apresentam um desenvolvimento econômico maior que as regiões Norte e Nordeste. Na Argentina, com a dimensão do oitavo maior país do mundo em extensão territorial, também há uma diferença de desenvolvimento entre as províncias do norte do país, por exemplo, e as províncias mais próximas da capital Buenos Aires. Essa observação é importante pois, observando mais detalhadamente o Quadro 11, constata-se que a quantidade de tributos provinciais ou municipais é bem menor em relação à dos tributos nacionais, o que faz possível pensar que entes federados localizados em regiões de baixa atividade econômica tem uma capacidade arrecadatória muito menor do que entes federados que possuem alta atividade econômica, como Buenos Aires, Córdoba e Mendoza. Morado (2013), ao analisar o federalismo fiscal na Argentina, explica que o *Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos* (SCFI) surge justamente em função da diferença encontrada entre os poderes arrecadatórios e as responsabilidades de gasto de cada ente federado e, nesse sentido, é buscado, através de uma coordenação fiscal, por um lado, diminuir a heterogeneidade entre as províncias no que diz respeito a sua capacidade arrecadatória e, por outro lado, equilibrar as responsabilidades arrecadatórias com as responsabilidades de gasto.

O SCFI tem, desde seu nascimento, a intenção de coparticipar, isso é, repartir recursos entre os entes da federação não somente para que financiem seus gastos, mas também para tentar equalizar diferenças de capacidade arrecadatória, como já explicado anteriormente, lógica essa que vem se aperfeiçoando ao longo do século XX. A ideia de coparticipar tributos surgiu em 1935, com a Lei nº 12.139, que centralizou a arrecadação e dividiu o produto com as províncias, fruto de um contexto pós crise mundial de 1929 e da necessidade de aumento de gastos públicos. No ano de 1954, a Lei nº 14.390 substituiu a Lei de 1935 e os recursos passaram a ser divididos de acordo com a população de cada província. Em 1973, já em um contexto descentralização administrativa do Estado, através da Lei nº 20.221, uma nova regra sobre a coparticipação foi aprovada, buscando aumentar a coparticipação das províncias. Sobre esse regime, Morado (2013) explica que, embora fosse um avanço importante, seus resultados foram limitados em função das mudanças políticas e institucionais ocorridas com a ditadura militar de 1976 até 1983. Esse período, como já explicado anteriormente, foi de forte descentralização dos serviços educacionais do Governo Nacional para as Províncias, mas sem o proporcional aumento de receita ou de repasses de recursos a coparticipar, fato que se agravou com o fim da ditadura militar e o fim de vigência dessa Lei que, na prática, significou que os governos nacionais sucedâneos à queda do regime ditatorial operacionalizavam o repasse de recursos federais aos demais entes federados a partir de decisões discricionárias e das articulações e barganhas políticas entre níveis de governo. Foi no governo de Raul Alfonsín (1983-1989), já no período democrático, que o congresso

argentino sancionou uma nova lei sobre o assunto, a Lei nº 23.548 de 1988, que estabeleceu o sistema de *Coparticipación Federal de Impuestos*, vigente até hoje.

O próprio texto legal, já no seu artigo primeiro, define o sistema aprovado em 1988 como transitório e define que a massa de recursos a serem coparticipados diz respeito a tributos nacionais. A Lei ampliou a massa de impostos a coparticipar, até mesmo para impostos que pudessem vir a ser criados, e não menciona, dentro dos recursos que compõe o SCFI, tributos municipais ou provinciais. A nova Lei, que passou a organizar o sistema de coparticipação federal, definiu percentuais objetivos de recursos a serem distribuídos entre os entes federados a partir do total de tributos arrecadado pelo Governo Nacional e fixou uma repartição desses recursos em duas formas, uma primária e outra secundária. A repartição primária é sumarizada no Figura 6.

Figura 6 – Forma de distribuição primária dos recursos coparticipados de acordo com a Lei 23.548 de 1988



Fonte: texto original da Lei 23.548 de 1988.

Com a Lei nº 23.548 de 1988 ocorre uma inflexão em relação ao período anterior, pois a forma de repartição fica mais clara, uma vez que o percentual a ser coparticipado entre as províncias e o Governo Nacional já está definido no texto legal, sobrando a discricionariedade somente para o 1% dos aportes do Tesouro Nacional (ATN), os quais devem ser usados pelo Governo Nacional nacional para “[...] *atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación*” (ARGENTINA, 1988).

Os recursos coparticipados são transferidos automaticamente às Províncias, que têm liberdade de gasto e a forma de distribuição está descrita em percentuais no artigo quarto, conforme apresentado na Tabela 5, abaixo.

O objetivo dessa distribuição é o desenvolvimento homogêneo das províncias, de forma que possam suportar seus gastos públicos sem que o Governo Nacional tenha que definir as políticas dos entes federados ou barganhar politicamente. Os percentuais que cada ente federado recebe na distribuição secundária estão estabelecidos na Lei nos mesmos percentuais da Tabela 5. Não consta no texto da Lei como as proporções foram estabelecidas, mas segundo diversos estudos, entre eles Cuervo e Guadagni (2009), esses percentuais deixaram de lado o nível de desenvolvimento local e população, por exemplo, para usar percentuais fixos, mudança essa que, segundo esses autores, ocorreu considerando os montantes distribuídos entre os anos 1985 a 1987 segundo as necessidades declaradas de cada Província e o poder de barganha política dessas, combinado com o poder discricionário do Governo Nacional.

Tabela 5 – Forma de distribuição secundária dos recursos coparticipados de acordo com o texto original da Lei 23.548 de 1988

| Distribuição Secundária |        |
|-------------------------|--------|
| Buenos Aires            | 19,33% |
| Catamarca               | 2,86%  |
| Córdoba                 | 9,22%  |
| Corrientes              | 3,86%  |
| Chaco                   | 5,18%  |
| Chubut                  | 1,38%  |
| Entre Ríos              | 5,07%  |
| Formosa                 | 3,78%  |
| Jujuy                   | 2,95%  |
| La Pampa                | 1,95%  |
| La Rioja                | 2,15%  |
| Mendoza                 | 4,33%  |
| Misiones                | 3,43%  |
| Neuquen                 | 1,54%  |
| Rio Negro               | 2,62%  |
| Salta                   | 3,98%  |
| San Juan                | 3,51%  |
| San Luis                | 2,37%  |
| Santa Cruz              | 1,38%  |
| Santa Fé                | 9,28%  |
| Santiago Del Estero     | 4,29%  |
| Tucumán                 | 4,94%  |

Fonte: texto original da Lei 23.548 de 1988.

Como já explicado, diversos tributos formam o bolo a ser coparticipado e, segundo um estudo publicado no Site da Câmara dos Deputados da Argentina e produzido por Carlos Daniel Snopek (Deputado Nacional), em parceria com os analistas técnicos do congresso Adrian Pagan e Juan Carlos Tomasetti, não é a totalidade dos tributos arrecadados que é coparticipável e, mesmo os recursos coparticipáveis não são divididos em sua totalidade. Do *Impuesto a las ganancias*, por exemplo, só entra no SCFI 64% da arrecadação, o mesmo acontece com o IVA, que tem 89% do arrecadado destinado à coparticipação. Segundo dados disponíveis na *Comisión Federal de Impuestos* (CFI), para o ano de 2018, os recursos coparticipáveis foram de \$ 1.984.317,6 de pesos, porém foram computados como Coparticipação Federal de Impostos, nos termos da Lei nº 23.548, \$ 1.600.460,2 pesos, ou seja, algo em torno de 80,65% do valor de recursos arrecadados. Desse valor, \$ 836.114,7 (52,24%) para o Governo Nacional, \$ 44.551,8 (2,78%) para o Governo da Cidade de Buenos Aires e \$ 719.793,8 (44,97%) para os Governos das Províncias).

A regra de transferência de recursos do Governo Nacional aos demais governos subnacionais é um importante mecanismo de articulação federativa, contudo não significa que todos os tributos arrecadados pelo Governo Nacional são coparticipados e os dados acima mostram isso. O total de distribuição bruta inclui distribuição de recursos a *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP) ou ao Ministério do Interior a título de *Aportes del Tesouro Nacional* (ATN) ou ainda transferências diretas a alguns municípios, restando uma parte dos recursos que são coparticipáveis a ser dividida efetivamente com as províncias e a CABA.

#### **4.2.2 Ley del Financiamiento Educativo**

Outro mecanismo importante de financiamento de gasto público com educação na federação argentina selecionado para estudo nessa tese é a *Ley del Financiamiento Educativo* (LFE) sancionada em 2005. Como todo o ordenamento legal, ela não surge assim no mais, deslocada de um contexto e sem antecedentes.

A LFE, em que pese aprovada no século XXI, teve seu antecedente histórico ainda nos anos 1990 e anterior atual Constituição em vigência no país, trata-se da chamada *Ley Federal de Educación*, sancionada em 1993 sob o número 24.195. Essa lei não abordava exclusivamente o financiamento da educação, era mais uma nova lei que buscava organizar a política educacional, a estrutura do sistema, princípios, direitos e deveres, questões relativas aos docentes e aos alunos e, também, questões relativas ao financiamento, contando com um título específico para isso.

O artigo 60 da LFE de 1993 já determinava que os investimentos em educação deviam ser prioridade nos orçamentos públicos do Governo Nacional, da CABA, das Províncias e dos Municípios, determinava a duplicação dos gastos em educação em relação aos gastos do ano de 1992 (artigo 61) e isso através de um pacto federal (artigo 63) que estabelecesse metas de aumento de disponibilidade orçamentária em cada ente federativo para cumprir o aumento dos gastos; também estabelecia maior aporte de recursos do Governo Nacional, criação de mecanismo de controle e auditoria dos gastos e implementação dos objetivos e da estrutura definidos em todos os entes da federação. Ademais, no artigo 64 determinava que o Governo Nacional financiaria parcialmente ou integralmente programas educacionais em diferentes territórios, objetivando, entre outros, a redução das desigualdades regionais. Segundo estudos de diversos autores, entre eles Norodowski, Chain e Martin (2013), em estudo econômico que aborda o funcionamento das contas públicas na Argentina e o financiamento da educação, os objetivos que restaram pactuados eram muito audaciosos e difíceis de executar e os resultados foram pífios.

Na virada do século XX para o XXI a República Argentina sofria, como já explicado anteriormente, de grandes desigualdades sociais, forte crise econômica, instabilidade política e incertezas sobre o futuro. Para resumir esse contexto, entre os anos de 2001 e 2003 o país teve três presidentes diferentes: Fernando De La Rúa (2001); Adolfo Rodríguez Saá (2001 tendo ficado apenas 8 dias no governo) e Eduardo Duhalde (2002-2003) sendo que a eleição de Néstor Kirchner, em 2003, pelo Partido Justicialista (PJ), significava, naquele momento, uma inflexão na instabilidade política, econômica e social, uma esperança de um novo período para o país. Estudo conduzido por Bezem, Mezzadra e Rivas (2012) sintetiza que a aprovação e implementação da LFE se deu em um marco de claro crescimento econômico, com consequente aumento de arrecadação e é nesse novo contexto de estabilidade política e crescimento econômico, fruto, em parte, do *boom* internacional das *comodities*<sup>19</sup>, que o Governo Nacional impulsiona um novo marco legal para o financiamento da educação argentina e sanciona, em 2005, a Lei nº 26.075, a chamada *Ley del Financiamiento Educativo* (LFE).

A LFE, ainda que tenha se centrado no financiamento do sistema educacional, também abordou outros pontos, como questões pedagógicas, ampliação da jornada escolar, estímulo à incorporação de tecnologias de comunicação e informação nas escolas, ampliação da matrícula

---

<sup>19</sup> Produtos de origem primária elaborados em larga escala e que servem de matéria prima e possuem grande valor no mercado internacional. São exemplo de commodities: petróleo, carvão mineral, produtos agrícolas etc.

da população em idade escolar, melhoraria das condições de trabalho docente e a qualidade da aprendizagem, por exemplo.

Logo no artigo primeiro a Lei estabelece que o Governo Nacional, as províncias e a CABA aumentarão o gasto público e melhorarão a eficiência, objetivando a melhora da qualidade e a igualdade de oportunidades o que, de fato, reafirma o caráter federativo do país e a importância da educação na agenda do Estado. Mas o mais ousado e popular objetivo da LFE foi estabelecer uma meta de gasto público em educação em relação ao PIB, qual seja, que o gasto consolidado em educação (GCE) do Governo Nacional, províncias e CABA seria aumentado até chegar a 6% do PIB no ano de 2010, a partir de metas anuais, como se pode ver no Quadro 12, abaixo.

Quadro 12 – Meta de gasto consolidado em educação em relação ao PIB e fórmula de cálculo do aumento do gasto em educação, ciência e tecnologia do Governo Nacional

| Ano  | Meta anual de GCE/PIB | Aumento acumulado em educação, ciência e tecnologia do Governo Nacional                                 |
|------|-----------------------|---|
| 2006 | 4,7%                  | $GEN\ 2005 \times (PIB\ 2006/2005-1) + 40\% \times (4,7\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2006$ |
| 2007 | 5,0%                  | $GEN\ 2005 \times (PIB\ 2007/2005-1) + 40\% \times (5,0\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2007$ |
| 2008 | 5,3%                  | $GEN\ 2005 \times (PIB\ 2008/2005-1) + 40\% \times (5,3\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2008$ |
| 2009 | 5,6%                  | $GEN\ 2005 \times (PIB\ 2009/2005-1) + 40\% \times (5,6\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2009$ |
| 2010 | 6,0%                  | $GEN\ 2005 \times (PIB\ 2010/2005-1) + 40\% \times (6,0\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2010$ |

Fonte: Ley del Financiamiento Educativo.

A forma de aumentar o gasto público em proporção ao PIB está expressa no Quadro acima e, a inda que pareça muito complexa trata-se, na verdade, de um cálculo muito simples que buscou ampliar o gasto do Governo Nacional em educação (GEN) a partir do crescimento da economia. Consiste basicamente em apurar (utilizando os dados para o ano de 2006 expressos no Quadro acima) o GEN no ano de 2005, multiplicar esse valor pela diferença de crescimento do PIB do ano de 2005 para o ano de 2006, diminuir o fator de ponderação de 1%, somar ao esforço de aumento de gasto do Governo Nacional na ordem de 40%, multiplicado pela meta de gasto consolidado (GEC) em relação ao PIB para o ano de 2005 multiplicado pelo fator de ponderação 100, multiplicado pelo PIB de 2006. Essa lógica de cálculo se repete em todos os anos para o Governo Nacional, a fim de estabelecer a fórmula objetiva com que o Governo Nacional colaboraria com a meta de atingir 6% do PIB de gasto total em educação.

A lei não somente estabelece metas claras e a fórmula objetiva de se alcançar as metas de gasto do Governo Nacional, como também, obedecendo a organização federativa do país, fez o mesmo para os demais entes federados quando, no artigo quinto, obriga que o gasto

consolidado em educação, ciência e tecnologia das províncias e da CABA obedeça a metas claras e a mesma fórmula objetiva em relação aos seus orçamentos e gastos.

Quadro 13 – Meta de gasto consolidado em educação em relação ao PIB e fórmula de cálculo do aumento do gasto em educação, ciência e tecnologia das províncias e da CABA

| Ano  | Meta anual de GCE/PIB | Aumento acumulado em educação, ciência e tecnologia das províncias e da CABA                            |
|------|-----------------------|---|
| 2006 | 4,7%                  | $GEP\ 2005 \times (PIB\ 2006/2005-1) + 60\% \times (4,7\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2006$ |
| 2007 | 5,0%                  | $GEP\ 2005 \times (PIB\ 2007/2005-1) + 60\% \times (5,0\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2007$ |
| 2008 | 5,3%                  | $GEP\ 2005 \times (PIB\ 2008/2005-1) + 60\% \times (5,3\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2008$ |
| 2009 | 5,6%                  | $GEP\ 2005 \times (PIB\ 2009/2005-1) + 60\% \times (5,6\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2009$ |
| 2010 | 6,0%                  | $GEP\ 2005 \times (PIB\ 2010/2005-1) + 60\% \times (6,0\% - GEC\ 2005/PIB \times 100) \times PIB\ 2010$ |

Fonte: Ley del Financiamiento Educativo.

Pode-se observar que a regra é mesma que a utilizada para o Governo Nacional, mudam-se apenas alguns detalhes, como o valor de referência que passa não ser mais o GEN e sim o gasto educativo das Províncias e da CABA (GEP) e o aumento de esforço de gasto passa ser de 60% no total de gasto anual das Províncias e da CABA.

Ao fim, essa mudança, com critérios técnicos e objetivos em que o Governo Nacional aportaria 40% de recursos e as Províncias e CABA um 60% num esforço de aumento de gasto para atingir a meta de 6% do PIB, foi a mais popular modificação trazida pela LFE sustentada em um momento de crescimento econômico do país, meta essa que, como se verá mais adiante, nem sempre se cumpriu.

Mas não somente essa mudança trouxe o novo marco legal, algo menos popularizado foi a forma de garantir fontes de recursos para aumentar o gasto público Nacional e o Gasto Consolidado em educação fazendo com que o financiamento educativo, a partir da promulgação da Lei ficasse, de certa forma, protegido, pois se determinou: a destinação específica de parte dos recursos disponíveis via SCFI (distribuição secundária) exclusivamente para despesas com educação; que recursos oriundos do orçamento nacional deveriam financiar, de forma obrigatória, programas nacionais que auxiliassem no cumprimento das metas estabelecidas na LFE; que recursos de arrecadação tributária provincial também deveriam financiar o gasto público em educação.

No artigo sétimo, por exemplo, se determina prazo de cinco anos para estabelecer uma destinação específica de parcela dos recursos Coparticipables para auxiliar no financiamento despesas com educação buscando garantir [...] *condiciones equitativas y solidarias en el sistema educativo nacional, y de coadyuvar a la disponibilidad de los recursos previstos en el artículo 5° de la presente ley en los presupuestos de las Provincias y de la CABA*”

(ARGENTINA, 2005). Mas essa destinação específica de recursos, segundo o artigo oitavo da LFE, será feita para cada Província, levando em consideração critérios técnicos e não mais a discricionariedade política ou eleitoral. Entre os critérios técnicos estão a participação no total de matrículas (educação básica e superior) de cada ente federado, representando um fator de ponderação de 80%, a incidência de matrículas na área rural, representando um fator de ponderação de 10%, e a quantidade de alunos fora da escola na faixa etária de três aos dezessete anos, representando um fator de ponderação de 10%.

Cabe destacar ainda um mecanismo criado pelo artigo nono da LFE:

ARTICULO 9º — Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo será el contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades (ARGENTINA, 2005).

O que merece destaque aqui não é somente a criação do programa, uma vez que se tratará mais adiante do FONID, que, fundamentalmente, aborda questões de remuneração, mas o objetivo desse mecanismo, qual seja, buscar compensar as desigualdades de remuneração entre as províncias. Isso merece destaque porque o ordenamento legal argentino vem sempre mencionando essa desigualdade entre as regiões, seja na construção do sistema de coparticipação federal de impostos, seja agora na LFE, ao estabelecer metas de gasto em relação ao PIB. Tem-se notado que, em matéria educacional, o texto legal argentino em vigor atualmente foi construído admitindo essas assimetrias e desigualdades regionais e colocando como objetivo a redução das mesmas e, no caso da LFE, a opção foi estabelecer critérios objetivos de repartição de recursos oriundos do SCFI e colocar metas objetivas de aumento de gastos em educação para o Governo Nacional e para as províncias.

Um estudo do CIPPEC, escrito por Rivas e Dborckin (2018), demonstra que ainda há uma grande disparidade de gasto e de arrecadação entre as províncias, mesmo depois da aprovação da LFE, a qual, segundo os autores, foi um ponto de inflexão importante no financiamento em educação na federação, pois aumentou em mais de 50% o gasto público consolidado em relação ao PIB, aproveitando-se do forte crescimento econômico que o país vivenciava a partir de 2005. Mesmo assim, não se pode esquecer que, como bem comprovou o estudo de Claus e Bucciarelli (2020), o aumento de recursos por si só não garante a melhora do sistema educacional de um país, mas, no caso argentino, os mecanismos aprovados pela LFE criaram um ambiente para garantir maior nível de equidade no que diz respeito ao

financiamento em um sistema educacional descentralizado, complexo e com grandes desigualdades sociais, econômicas e de disponibilidade de recursos.

### 4.2.3 Fondo Nacional de Incentivo Docente

Nesse cenário de grandes disparidades socioeconômicas e desigualdades de capacidades de arrecadação, as províncias possuem diferentes disponibilidades de recursos para custear seus gastos com políticas educacionais, entre elas custear as despesas com remuneração docente. Os anos 1990 foram, para a Argentina, assim como para a região toda, de crises econômicas e crescimento da desigualdade que, como regra, geram descontentamento e protestos. Na Argentina, um desses protestos foi o chamado “*La carpa blanca*” que iniciou em abril de 1997, sendo o mais longo protesto docente do país e, entre outras pautas, reclamava mais recursos para financiar despesas com a remuneração docente. Foi nesse contexto que, em julho de 1998, o Ministério da Educação sugeriu a criação de mais um imposto, agora sobre veículos automotores, para financiar um aumento na remuneração dos professores do país e fonte exclusiva de financiamento do *Fondo Nacional de Incentivo Docente* (FONID). A Lei nº 25.053 foi aprovada em dezembro de 1998 com a seguinte determinação:

ARTICULO 1º - Créase el Fondo Nacional de Incentivo Docente, el que será financiado con un impuesto anual que se aplicará sobre los automotores cuyo costo de mercado supere los cuatro mil pesos (\$ 4.000), motocicletas y motos de más de doscientos (200) centímetros cúbicos de cilindrada, embarcaciones y aeronaves, registrados o radicados en el territorio nacional, el que se crea por esta ley con carácter de emergencia y por el término de cinco (5) años a partir del 1º de enero de 1998 (ARGENTINA, 1998).

O FONID surge como uma esperança para amenizar o crônico problema da baixa remuneração docente e da desigualdade de remuneração docente entre as províncias. A Lei nº 25.053, mais conhecida pelo nome do fundo que criou, não somente criou o FONID como também criou fonte específica para seu financiamento, qual seja, o imposto sobre veículos automotores; segundo o artigo 5º, seriam tributados além de motocicletas e automóveis, também as embarcações e aeronaves em um percentual que variava de 1% até 1,5% do valor do veículo, com a arrecadação sendo feita pela *Administración Federal de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos*.

As determinações da Lei do FONID também previam que os valores arrecadados seriam destinados somente à melhora da remuneração dos docentes, nas províncias e na CABA, lotados em escolas públicas e de gestão privada subsidiadas pelo Estado, prevendo-se uma composição

mínima anual para o Fundo na ordem de \$ 700.000.000 (setecentos milhões de pesos). Considerando o complexo momento econômico que o país vivia e as dificuldades orçamentárias das Províncias, o texto legal que criou o FONID e fonte de recursos específicas para financiar tal fundo, preocupou-se com a possibilidade de, em algum momento, não se conseguir arrecadar o montante previsto. Nesse caso, a Lei determinou, em seu artigo 7º que, se a arrecadação tributária específica criada não alcançasse os \$ 700.000.000, o Governo Nacional deveria garantir recursos oriundos de outras arrecadações tributárias.

Considerado a estrutura descentralizada do sistema educacional argentino e a organização federativa do país, não somente o Governo Nacional haveria de ter responsabilidades para com o êxito do Fundo recém-criado, como também às províncias cumprir alguns requisitos para ter acesso aos recursos:

ARTICULO 12. —Para acceder a los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente, las provincias y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, deberán cumplir las siguientes condiciones: a) Destinar los recursos de este fondo exclusivamente al mejoramiento de las retribuciones de los docentes, no pudiendo afectarse recursos del mismo para la normalización de los salarios en los casos en que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires hubieren realizado quitas, descuentos o disminuciones en las remuneraciones con posterioridad al 1º de enero de 1996. b) En ningún caso las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, podrán sustituir recursos de sus presupuestos por los provenientes del Fondo Nacional de Incentivo Docente. c) Desarrollar un programa de mejoramiento de la administración del sistema educativo de cada jurisdicción que optimice la gestión de los recursos (ARGENTINA, 1998).

O que merece destaque nas condições impostas pela Lei é que nenhum ente federado poderia usar os recursos transferidos a título de FONID para outro fim que não fosse quitar remuneração docente e nem abrir mão dos recursos próprios usados para essa despesa em função de ter recebido recursos do Fundo. Em resumo, as condições impostas pela Lei foram uma forma de garantir que os recursos arrecadados e distribuídos a título de FONID de fato buscassem resolver ou, pelo menos, amenizar, o problema da baixa remuneração docente. Caberia às autoridades educacionais da CABA e de cada Província indicar a quantidade de docentes existente em sua jurisdição a fim e que o Ministério da Educação pudesse fazer a transferência dos recursos.

Contudo, a Lei foi sancionada com vetos, vetos esses que excluíram a obrigatoriedade de o Governo Nacional compensar a baixa arrecadação do imposto destinado a financiar o Fundo, bem como a retroatividade da aplicação da Lei, já que a mesma previa sua validade desde 1º de janeiro de 1998. Ainda que tivesse sido aprovada no final daquele ano, o imposto começou a ser arrecado somente em 1999 e os valores transferidos a título de FONID também.

Segundo Morduchowicz (2002), em estudo realizado para o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIFE), a arrecadação efetiva para financiar o FONID, no ano de 1999, foi de \$ 200.000.000, muito abaixo do previsto na Lei e, segundo o mesmo autor, os valores destinados à composição do Fundo naquele ano foram \$ 320.000.000, menos da metade do previsto a ser arrecado e determinado na lei. A crise econômica do final dos anos 1990, a crise política, o descontentamento dos pagadores de impostos e a desconfiança de que de fato os valores seriam usados para a demanda dos professores são alguns dos fatores elencados como determinantes para a baixa arrecadação do imposto destinado a compor o Fundo. Para Morduchowicz (2008), ao analisar o federalismo fiscal-educativo na Argentina, no primeiro ano de vigência do novo tributo, sua arrecadação foi menos de um terço do previsto, tornando o FONID ineficaz para acabar com uma paralisação que já durava mais de dois anos. O mesmo autor explica ainda que:

El FONID se originó en un contexto de restricciones de las finanzas públicas provinciales e intentó dar respuesta a un reclamo del sector. Sin embargo, su implementación significó un reconocimiento de la precarización del salario docente. No se previó como una intervención permanente; por el contrario, se estableció que el Estado garantizaría un fondo de emergencia durante cinco años (MORDUCHOWICZ, 2008).

Em linhas gerais, a demanda era legítima e as autoridades buscaram dar resposta criando mais tributos em um contexto de crise econômica, fiscal e das finanças públicas e, ainda, através de uma solução que foi temporária para um tema que é permanente. Segundo Morduchowicz (2002), o imposto criado originalmente como fonte de financiamento exclusiva do FONID teve vigência de apenas um ano, o que dificultou a garantia de recursos para financiar o Fundo que, na prática, ficou bem distante de resolver as demandas salariais, funcionando mais como solução conjuntural do que estrutural para a questão salarial.

O FONID, do jeito que foi criado, deixaria de existir em 2003. Considerando sua importância federativa no sentido de transferir recursos aos entes federados para que esses transferissem diretamente aos professores, bem como sua importância na tentativa de resolver um problema histórico, qual seja, a baixa remuneração docente, houve articulação política para que sua extinção fosse evitada. Assim foi que, em setembro de 2004, o Congresso Nacional Argentino aprovou a Lei nº 25.919, que prorrogou a vigência do FONID por mais nove anos ou até a aprovação de uma lei específica de financiamento educativo.

Além da prorrogação do FONID, outros dispositivos foram incluídos, entre eles: a determinação de o FONID distribuir a cada exercício fiscal os valores totais necessários

acordados entre o Conselho Federal de Cultura e Educação e as organizações sindicais com representação nacional; a obrigatoriedade ao Governo Nacional, ao organizar o orçamento do Estado, de incluir a soma necessária para custear o acordado com as organizações sindicais. Para se ter uma noção da disparidade entre o determinado na Lei de criação do FONID e o realmente executado, no ano de 2003 os recursos transferidos a título de FONID foram de \$ 321.800.000 menos da metade do que foi determinado na Lei aprovada em 1998.

A nova Lei do FONID determinou, para o orçamento do ano de 2004, um valor total de \$ 973.369.963 (novecentos e setenta e três milhões, trezentos e sessenta e nove mil com novecentos e sessenta e três pesos) valor esse que seria a referência para o Governo Nacional aportar recursos nos anos seguintes da renovação do Fundo. A Lei seria alterada ainda em 2006, com a promulgação da Lei do Financiamento Educativo, e em 2008, através da Lei nº 26.422, que prorrogou a vigência do Fundo por mais sete anos. Em resumo, desde sua criação o FONID buscou, sem sucesso, resolver o problema crônico dos baixos salários e da grande disparidade de salários pagos entre as províncias. Ao longo do tempo

El FONID preveía un mayor monto para las jurisdicciones en las que el salario del maestro de grado se encontraba por debajo del percibido en un igual cargo de la ciudad de Buenos Aires. Para eso, se había apartado un 7% del total de recursos del Fondo para distribuir entre los docentes de Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones y Salta (MORDUCHOWICZ, 2008).

O Governo Nacional, em um esforço federativo, buscou prover com seus próprios recursos os tesouros Provinciais para resolver dois problemas estruturais: os baixos salários e a desigualdade entre províncias para financiar os gastos com folha de pagamento. Como se verá mais adiante, o mecanismo do FONID é importante fonte de recursos para as Províncias e a CABA, mas longe de resolver os dois problemas estruturais referidos.

#### **4.2.4 Ley de Educación Técnico Profesional**

Uma das modalidades de educação previstas na organização do sistema educacional argentino é a educação técnica e profissional, a qual é consolidada no sistema educacional do país, tendo iniciado no final do século XIX. No ano de 2005 o Congresso Nacional aprovou e o Governo Nacional sancionou a Lei nº 26.058, conhecida como *Ley de Educación Técnico Profesional* que, em seus mais de cinquenta artigos, estabelece objetivos, alcances, âmbito de aplicação, regulação, responsabilidades de gestão entre níveis de governo, financiamento, entre outros elementos vinculados a Educação Técnica e Profissional (ETP). A Lei tem alcance

nacional e suas determinações servem para todas as instituições do país, sejam elas nacionais, provinciais, municipais ou de gestão privada, de nível médio e superior não universitário, que ofertem de formação profissional cadastradas no *Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional*.

Essa modalidade educacional, segundo o texto legal, em seu artigo terceiro, é um direito de todo o cidadão argentino e a norma tem por objetivos regular e organizar a educação técnica e profissional ofertada em nível médio e não universitário em todos os entes da federação, de forma que sejam respeitadas a autonomia dos entes e as diferenças entre eles. Segundo dados disponíveis no Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), a ETP, na Argentina, no ano de 2017, (último ano com dados disponíveis) abrangia 3.467 escolas técnicas profissionalizantes públicas ou privadas que ofertavam essa modalidade em nível secundário técnico, técnico superior não universitário e escolas de formação profissional; o atendimento era de 661.451 alunos matriculados.

A intenção principal da nova Lei foi estruturar uma política nacional e de caráter federal para consolidar a ETP, criar mecanismos para a organização e regulação da ETP, desenvolver oportunidade de formação profissional, melhorar e fortalecer as instituições e programas de formação técnico profissional já existentes nos diversos entes da federação e propiciar níveis crescentes de equidade, qualidade, eficiência e efetividade da ETP, sendo essa vista como elementos fundamental para a inclusão no mercado de trabalho, crescimento econômico do país e inclusão social. Para isso, entre outros instrumentos, a lei prevê a criação de convênios, em cada ente da federação, entre as instituições que ofertam ETP com instituições como empresas, sindicatos, organizações não governamentais (ONGs), cooperativas, universidades, com os *Institutos Nacionales de la Industria y del Agro*, a *Secretaría de Ciencia y Tecnología*, a *Comisión Nacional de Energía Atómica*, a fim de estimular o alcance dos objetivos dessa lei.

No que diz respeito às condições de funcionamento das ETP, cabe ao Ministério de *Educación, Ciencia y Tecnología*, através do *Instituto Nacional de Educación Tecnológica* (INET), e contando com a participação dos demais entes federados, garantir “[...] *niveles adecuados de equipamiento para talleres, laboratorios, entornos virtuales de aprendizaje u otros, de modo que permitan acceder a saberes científico técnicos - tecnológicos actualizados y relevantes y desarrollar las prácticas profesionalizantes* [...]” (ARGENTINA, 2005). No que diz respeito à gestão das escolas de ETP, a Lei determina que devem ser considerados os princípios de unidade nacional, democratização, autonomia dos entes federados e sendo, nesse contexto, uma responsabilidade conjunta do Governo Nacional e dos governos das Províncias e da CABA.

O Título V da LETP aborda as responsabilidades de gestão da ETP na Argentina, dividindo responsabilidades entre o Ministério de Educação, Ciência e Tecnologia – fixar critérios e normas gerais para oferta da ETP –, as autoridades provinciais – planejar, organizar e administrar as escolas e instituições que ofertem ETP, criar conselhos locais para formulação de políticas acerca da ETP, participar junto às instituições para o melhorar o aproveitamento dos recursos recebidos título ETP através do *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional* – e o *Consejo Federal de Cultura y Educación* –definir diretrizes de currículo, parâmetros para oferta e procedimentos de gestão e distribuição dos recursos do *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional*. Já ao *Instituto Nacional de Educación Tecnológica* (INET) compete, entre outros, determinar e propor ao *Consejo Federal de Cultura y Educación* os investimentos, insumos e equipamentos necessários para os investimentos recebidos pelas instituições de ETP financiadas pelo *Fondo Nacional para la Educación Técnico profesional* bem como administrar o regime estabelecido pela Lei 22.317 de Crédito Fiscal que permite e regula o investimento de empresas em ETP.

A Lei de ETP conta ainda com capítulo específico para o financiamento dessa modalidade, no qual é preceituado que o montante de recursos para financiar a ETP será o que está determinado nos orçamentos de cada ente da federação. Além disso, determina a criação do principal mecanismo de financiamento da ETP, o *Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional* (FETP).

ARTICULO 52. — Créase el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional que será financiado con un monto anual que no podrá ser inferior al CERO COMA DOS POR CIENTO (0,2%) del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, que se computarán en forma adicional a los recursos que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tiene asignados a otros programas de inversión en escuelas. Este Fondo podrá incorporar aportes de personas físicas y jurídicas, así como de otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional (ARGENTINA, 2005).

A três elementos cabem destaque. Primeiro, ainda que se determine um papel prioritário dos entes federados no financiamento da ETP, a Lei permite o recebimento de recursos privados para financiar essa modalidade educacional; segundo, o montante de recursos destinados ao financiamento da ETP a título de FETP é acrescido, segundo a lei, de novos recursos destinados a programas de educação técnica profissional, seja do Governo Nacional, das Províncias ou da CABA; em terceiro, o percentual de 0,2% é calculado sobre o total de arrecadação prevista no orçamento consolidado nacional, não incluindo aí os montantes orçamentários dos demais entes federados e instituições financeiras estatais.

A Lei foi aprovada em setembro de 2005 e, em dezembro do mesmo ano, o *Consejo Federal de Cultura y de Educación* aprovou a Resolução nº 250, aprovada a partir de encontros e reuniões no INET, a comunidade envolvida no setor e os responsáveis da área contábil das 24 províncias. A referida Resolução aprovou o documento *Mejora Continua de la Calidad de la Educación técnico Profesional* que, entre outros, autorizou as jurisdições provinciais a, a partir de janeiro de 2006, inscrever no registro federal as instituições que ofertassem ETP em suas jurisdições e apresentar seus planos de melhora da ETP, a serem financiados com recursos do *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional* (FNETP).

Essa Resolução apresenta um anexo que consiste na íntegra do plano de “*Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional*” no qual há regras para acesso aos recursos e para que as províncias se organizem no âmbito da nova legislação. A partir desse plano, fica sob responsabilidade das províncias escolher entre suas instituições que ofertem ETP aquelas que vão aderir ao plano e, com isso, ter acesso aos recursos do FNETP; as instituições selecionadas deverão estar previamente cadastradas no registro federal de instituições de ETP. Em síntese, no ano de 2006, não eram todas as escolas que automaticamente teriam acesso aos recursos do FNETP, essas precisavam ser escolhidas e cadastradas pelos governos das Províncias nas quais se localizavam e propor-se à adequação ao plano de melhora da qualidade da educação técnica profissional.

Do total arrecadado, dentro do orçamento nacional, uma parcela de 0,2% é distribuída para formar o montante total de recursos do FETP, sendo que a forma de distribuição dos recursos entre os entes da federação, é decidida no âmbito do *Consejo Federal de Cultura y de Educación*. Cada ente federado pode gastar os recursos diretamente nas instituições de ETP em planos de melhorias institucionais e do seu sistema de ensino tecnológico ou para melhorias de equipamentos, insumos, viagens de estudo, projetos tecnológicos, condições materiais em geral. Em linhas gerais, o repasse de recursos a título de FETP consiste em um aporte de recursos do orçamento do Governo Nacional para financiar despesas das escolas de educação técnica e profissional. Para se ter uma ideia do montante transferido às províncias para financiamento das escolas de educação técnica e profissional, no ano de 2020, segundo dados disponíveis no site do orçamento aberto do Ministério da Economia da Argentina, foram transferidos, do orçamento do Governo Nacional \$ 3.439,2 para as escolas de educação técnica e profissional.

## 5 FASE INTERPRETATIVA

Todas as políticas descritas anteriormente buscaram atender a uma lógica de análise que observasse as responsabilidades governamentais federativas, fontes de recursos no financiamento de políticas públicas educacionais, gasto público com financiamento da educação básica e mecanismos de articulação federativa no financiamento da educação.

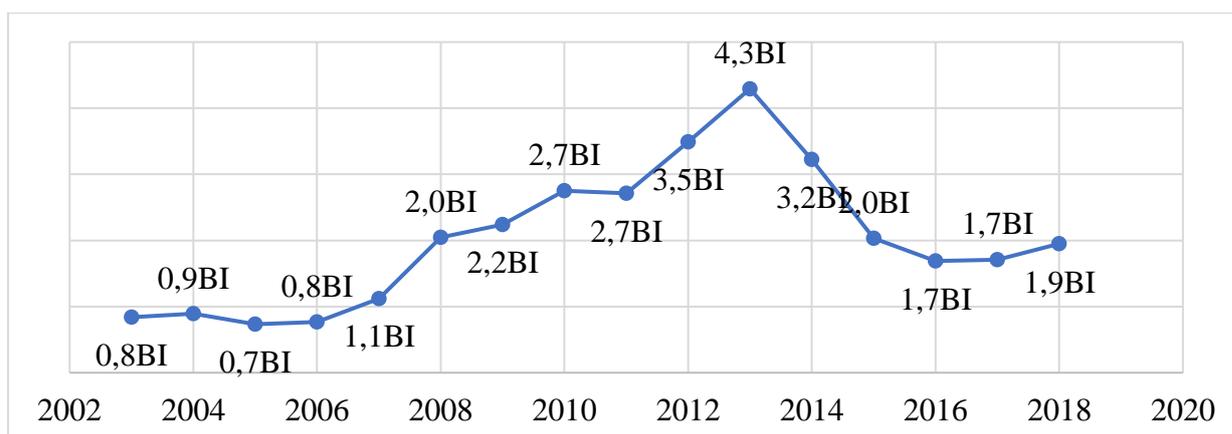
O que se analisou até aqui foi que, no que diz respeito às políticas públicas selecionadas para essa tese, todas elas são políticas públicas de financiamento da educação básica que estabelecem relações federativas entre os entes das duas federações analisadas. Ao descrever os aspectos legais e normativos que criam, organizam e fundamentam a implementação da Política de Fundos, PDDE, PNATE, PNAE, FONID, LFE, ETP e a SCFI, fica evidente a importância dessas políticas de financiamento da educação pública, bem como a quantidade de recursos públicos, bem como a quantidade de alunos, escolas e entes federados atendidos por tais políticas. Mas considerando que este é um estudo comparado, e considerando as etapas estabelecidas para um estudo desta natureza, explicadas no Quadro 8, não é possível somente descrever as políticas, mas são requeridas a comparação e a interpretação. Há elementos de comparabilidade nessas políticas? Sim, evidentemente que sim e, minimamente, o elemento comparável reside no fato de as políticas selecionadas funcionarem a partir de articulação entre entes da federação, em especial, a partir da transferência de recursos do ente nacional para os demais entes.

Para interpretar os impactos dessas políticas foram coletados, organizados, categorizados e sistematizados dados estatísticos, valores e percentuais de gasto em cada uma das políticas selecionadas no período de 2003 a 2018. Para as políticas de financiamento brasileiras, os dados foram buscados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) que é o sistema informatizado que suporta os registros de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. No caso das políticas de financiamento argentinas, foram utilizados dados da *Comisión Federal de Impuestos* (CFI) que tem função de fiscalização, controle e assessoramento em matéria tributária e também dados do *Presupuesto Abierto do Ministerio de Economía*, dados o *Ministerio de Educación* e do *Consejo Federal de Educación*, sendo que em ambos os casos os valores analisados foram sempre os liquidados e não os orçados.

## 5.1 O PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA NO PERÍODO DE 2003 A 2018

No SIOP, os dados disponíveis referentes ao PDDE estão discriminados nos orçamentos, ao longo do período analisado, em oito rubricas diferentes: 0515 (Programa Dinheiro Direto na Escola - Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste FUNDESCOLA), 0515 (Dinheiro Direto na Escola Educação Básica), 0515 (Dinheiro Direto na Escola Ensino Fundamental), 0517 (Dinheiro Direto na Escola Regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal), 0936 (Dinheiro Direto na Escola para Ensino Médio), 5634 (Dinheiro Direto na Escola - Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste FUNDESCOLA), 6121 (Dinheiro Direto na Escola -Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste FUNDESCOLA) e 6125 (Dinheiro Direto na Escola Regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal).

Gráfico 2 – Valores liquidados referentes ao PDDE no período de 2003 a 2018 em bilhões de reais



Nota: atualizados monetariamente pelo IPCA do IBGE em valores de referência para o mês de dezembro de 2021.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siop.

Os dados coletados e apresentados no Gráfico 2 demonstram um crescimento contínuo na disponibilidade de recursos referentes ao PDDE até o ano de 2013 quando a tendência se inverte voltando a crescer somente no ano 2018, mas ainda muito aquém dos períodos anteriores. A curva de tendência dos recursos transferidos às escolas, a título de PDDE, mostra que desde o princípio do programa os valores vieram crescendo, mas especial atenção deve ser dada ao período de 2009 a 2013 em função desse crescimento ser muito superior em relação à tendência de crescimento dos anos anteriores bem como ao período após o ano de 2013 em função da queda de recursos disponibilizados a título de PDDE.

O PDDE, como já explicado anteriormente, nasceu ainda nos anos 1990, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), sendo mantido nos governos Lula

da Silva (PT), Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer (MDB), ou seja, um programa que persiste em um período tão longo de tempo sofre, obviamente, reformulações.

No ano de 2003, no Brasil, ocorre uma inflexão na agenda política do país de histórico conservador liberal, pois chega à presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva (PT), eleito com um discurso e base ideológica alinhados à esquerda do espectro político, mas que, durante seu governo, mantém a política econômica de seu antecessor, política essa de viés de neoliberal. O resultado dessa opção política do novo governo foi uma expansão do gasto público, expansão essa sustentada pela estabilidade econômica a partir da manutenção do tripé macroeconômico e pelo boom das *comodities*, expansão do mercado interno e elevação do poder de compra e dos salários.

Mesmo com a mudança política e de cenário econômico, a política do PDDE ficou inalterada no primeiro ano do governo Lula, porém, no ano de 2004, foram feitas modificações através das Resoluções CD/FNDE nº 16 e nº 31, que significaram um aporte maior de recursos em relação ao ano anterior. Esses atos normativos surgiram em função de fortes temporais ocorridos nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, o que danificou significativamente as escolas necessitando, assim, mais recursos para custear despesas com reformas e infraestrutura. A Resolução CD/FNDE nº 16/2004 estabelece os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE a Título Emergencial, excepcionalmente para atender escolas públicas municipais e estaduais do ensino fundamental, situadas em áreas afetadas por desastre natural provocado por fortes chuvas. A definição de quais seriam essas áreas foi realizada pelo Conselho Nacional de Defesa Civil que, em fevereiro de 2004, definiu os estados a serem atendidos pelas ações emergenciais do Governo Federal em razão das chuvas ocorridas nos primeiros meses de 2004. Já a Resolução CD/FNDE nº 31/2004 estendeu o atendimento do PDDE a Título Emergencial, de que trata a Resolução CD/FNDE nº 16/2004, às escolas danificadas por desastre natural, provocado pela tempestade violenta produzida por grandes massas de ar nos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, ocorridos em abril de 2004. Além disso, ainda em 2004, o FNDE, através da Resolução CD/FNDE nº 10, alterou os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE; buscou reorganizar os procedimentos de transferência e de prestação de contas dos recursos do programa, estabelecer fator de correção dos repasses para reduzir defasagens entre os valores destinados às escolas com diferentes quantidades de alunos matriculados e diminuir as desigualdades socioeducacionais entre as regiões. A partir dessa Resolução, não foi mais necessário realizar convênios entre a unidade

executora (UEX)<sup>20</sup> e o FNDE, sendo que o recurso passou a ser transferido diretamente, com necessidade de criação de UEx próprias para escolas com mais de 50 alunos e um valor adicional equivale a R\$ 1,30 por aluno. Todas essas mudanças ajudam a justificar o crescimento dos recursos transferidos a título de PDDE, constantes no Gráfico 2, no ano de 2004 em relação ao ano de 2003, bem como a curva de tendência de ampliação dos recursos nos anos de 2006 e 2007, em resumo:

O mecanismo de transferência de recursos financeiros a escolas públicas, dentro de programas e ações específicos, ampliou-se, mais fortemente, a partir de 2004. As regras principais – constituição de uma UEx própria, regras para a divisão das despesas entre capital e custeio – permanecem. [...] Os fatores responsáveis por essa evolução foram, por um lado, as inovações operacionais na gestão do programa, proporcionando a otimização do emprego dos recursos, mediante a instituição do fator de correção, e, por outro lado, o reforço orçamentário para atender as escolas em caráter emergencial (MAFASSIOLI, 2017, p. 192).

Observando-se os dados apresentados no Gráfico 2 percebe-se que desde o início do programa a tendência era de crescimento dos recursos disponíveis, mas entre os anos de 2007 e 2013 houve um significativo aumento de recursos gastos a título de PDDE, aumento esse relacionado com uma nova agenda para a educação brasileira criada no segundo governo Lula (PT), que foi o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. O plano foi criado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 e foi uma ação direta do Governo Federal no setor educacional brasileiro e buscava, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, através de programas e ações de assistência técnica e financeira, a melhoria da qualidade da educação básica. A adesão ao Plano era voluntária, porém, era condição para a recepção de assistência voluntária:

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados. § 1º O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União (BRASIL, 2007).

Em resumo, ainda que a adesão ao plano fosse voluntária, os repasses de recursos da União de caráter discricionário estariam vinculados à adesão do ente federado ao plano e ao preenchimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) que foi um mecanismo articulado de ações que buscou o cumprimento das metas do Compromisso Todos Pela Educação.

---

<sup>20</sup> A Unidade Executora nada mais é do que a caracterização contábil e administrativa da escola que recebe recurso do programa, na prática, as UEx recebem e administram os valores recebidos.

Na prática, o Plano de Metas/PAR materializou-se numa série de ações e programas do governo federal organizadas para atender os objetivos previstos no Decreto no nº 6.094/2007, chamado de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE):

As diretrizes do PDE contemplam ainda o fortalecimento da inclusão educacional, reconhecendo que as formas organizacionais e as práticas pedagógicas forjaram historicamente uma cultura escolar excludente e que, portanto, há uma dívida social a ser resgatada. O PDE procura responder a esse anseio com várias ações (PDE, 2007, p. 37).

Entre essas ações mencionadas na citação acima estavam o Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior, Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior, Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas, Programa Nacional de Informática na Educação do Campo (Proinfo Campo), Projovem Campo – Saberes da Terra e ainda Programa Dinheiro Direto na Escola do Campo (PDDE Campo). Ou seja, o PDE abrangeu ações voltadas para diversas etapas e modalidades da educação brasileira, entre elas ações de transferência de recursos financeiros diretamente às escolas como o Programa Dinheiro Direto na Escola do Campo (PDDE Campo), à época considerada uma modalidade do PDDE.

O PDDE sofreu alterações normativas ao longo do período analisado, o que pode justificar o aumento de recursos transferidos pelo Governo Federal às escolas. Por exemplo, a Resolução CD/FNDE nº 9/2007 determinou que fossem repassados recursos adicionais para a aquisição de material permanente, a fim de que as escolas funcionassem nos finais de semana em atividades educacionais cujo principal objetivo era retirar crianças e jovens das ruas e incluí-los em atividades educacionais. Tais recursos foram transferidos para escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, mas somente para aquelas que possuísem alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular, especial e indígena, localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social e selecionadas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (SECAD/MEC). O artigo 8º da mesma Resolução determinou que a transferência de recursos de PDDE, para os anos de 2007, 2008 e 2009, fosse acrescida em 50% para todas as escolas públicas rurais e para as escolas públicas urbanas que cumprissem as metas de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para o ano de 2007.

Nesse mesmo ano, através da Resolução CD/FNDE nº 55, foi determinada a transferência de recursos adicionais para as escolas com mais de 50 alunos que tivessem sido beneficiadas pelo programa Proinfo<sup>21</sup>. Esse recurso adicional correspondia a uma parcela suplementar de R\$ 2.500,00, sendo R\$ 1.500,00 em recursos de custeio e R\$ 1.000,00 em recursos de capital, para garantir a infraestrutura necessária para o funcionamento desses laboratórios nas escolas brasileira.

Em junho de 2009, depois da conversão da Medida Provisória nº 455 de 2008 na Lei Federal nº 11.947, o PDDE passa a constar no texto legal brasileiro e, assim, deixou de ser somente um programa de governo. O Programa continuava com os mesmos objetivos de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, mas ampliou sua esfera de atuação deixando de atender somente o ensino fundamental passando a atender a educação básica. Na prática, a lei não alterou o repasse, visto que também previu que os recursos financeiros repassados a título de PDDE serviriam para custear despesas com manutenção e pequenos investimentos para garantir o funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, cabendo ao Conselho Deliberativo do FNDE criar normas sobre os critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores.

No período de 2003 a 2013, verificou-se uma ampliação de destinação de recursos transferidos do Governo Nacional para as escolas via PDDE amparado em decisões normativas e legais vinculadas às decisões governamentais na agenda para a educação no âmbito do Governo Nacional. Observando os dados disponíveis no Gráfico 2 percebe-se que, no ano de 2003, foram destinados R\$ 840.276.362,62 para o programa, valores esses que saltaram para R\$ 3.489.013.323,52 no ano de 2013 ou seja, os recursos disponibilizados foram multiplicados por quatro no período.

No ano de 2011 inicia-se novo governo no Brasil com assunção ao Governo Federal da presidenta Dilma Rousseff (PT), eleita como sucessora do presidente Lula da Silva (PT), e com a proposta de manter uma agenda política, econômica e social vinculada à centro-esquerda no espectro político. O novo governo

[...] manteve a equipe econômica e a estratégia delineada na era Lula. Não alterou o modo de atuação do Estado nem as medidas de incentivo ao mercado interno. As várias formas

---

<sup>21</sup> Programa Nacional de Tecnologia Educacional gerido e financiado pelo governo federal leva para as escolas computadores e recurso digitais e os estados, Municípios e Distrito Federal ficam responsáveis em garantir a infraestrutura e garantir a formação adequada dos professores.

de incentivo e apoio ao capital privado reafirmaram a defesa da ação estatal em favor do crescimento. O uso de incentivos e subsídios fiscais, o privilégio nas compras públicas, a defesa dos índices de nacionalização, o fortalecimento da atuação dos bancos e das empresas públicas sustentaram características semelhantes à fase anterior, indicando se tratar de um governo de continuidade (LOPREATO, 2015, p. 22).

Nesse período, os dados expressos no Gráfico 2 demonstram a manutenção da política criada pelo PDDE e a manutenção da tendência de crescimento nos anos de 2011, 2012 e 2013 de disponibilidade de recursos a serem transferidos para as escolas a título de PDDE, com quedas sucessivas após esse período.

Apesar de ser um governo de continuidade, o contexto político interno e externo não foi positivo para o governo Dilma (PT), que enfrentou desaceleração da economia, fruto, de acordo com os estudos de Gentil e Hermann (2017), de políticas fiscais ambíguas e dos efeitos da crise mundial de 2009, perda de popularidade interna e dificuldades de apoio político ao Governo Federal no Congresso Nacional. Eleita por uma ampla coalizão política de partidos de esquerda, centro e até de direita, a presidente viu seu partido, o PT, ser engolido por denúncias de corrupção publicizadas a partir da operação Lava-Jato<sup>22</sup> e, nesse contexto, o orçamento da União foi afetado e a disponibilidade recursos para ao setor educacional também.

A queda de recursos para repasses a título de PDDE a partir de 2014, pode ser explicada, no período do governo Dilma (PT), pela crise política e financeira, com a qual

[...] ocorreram cortes no orçamento da União para o setor da educação, provocando atrasos, redução e fracionamento nos repasses de recursos de programas educacionais. Entre eles o PDDE básico, que passou a ser pago em duas parcelas anuais, e o PDDE Integral, que passou por um longo período de atraso no repasse de recursos em 2014 e 2015, entre outros programas afetados por essas medidas (MAFASSIOLI, 2017, p. 221).

A dificuldades econômicas, políticas e fiscais em geral sempre tem efeito nos orçamentos públicos o que, por lógica, afeta o gasto público. Mesmo com a queda de disponibilidade orçamentária para o PDDE, os valores liquidados no ano de 2014 são ainda muito significativos e similares aos valores liquidados no ano de 2012 e vão ano a ano diminuindo aproximando-se dos valores gastos na década passada. Os dados do Gráfico 2 deixam evidente essa redução, mas considerando que os valores se mantêm elevados nos anos de 2014 e 2015 ainda mantém a tendência de alta nos gastos públicos com o programa percebe-se que os mecanismos de ampliação do gasto público com o programa, criados no período de

---

<sup>22</sup> Conjunto de investigações policiais conduzidas pelo Ministério Público Federal que investigava crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

2003 e 2010 se mantém em utilização contribuindo para a manutenção da política de transferência de recursos federais para as escolas de educação básica.

No ano de 2015, desgastada perante parte da opinião pública, sem apoio no parlamento e com o agravamento da crise fiscal e econômica, inflação elevada, o descontrole cambial e o aumento do desemprego tem início, em dezembro daquele ano, o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (MDB), deu andamento ao pedido protocolado no parlamento brasileiro até que em agosto de 2016, ocorreu a cassação do mandato da presidente.

No ano de 2016, em meio à crise política e econômica, o comando do país passou para o vice-presidente Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), um partido definido como de centro, mas que, no governo do Presidente Michel Temer, que começou em 2016 e terminou em 31 de dezembro de 2018, adotou políticas econômicas de viés liberal, redução do gasto público e de austeridade fiscal.

Ainda no ano de 2015, o partido do então Vice-Presidente lança “Uma ponte para o futuro”, um documento com dezenove páginas que já lança as ideias do que seria o governo do futuro presidente. Um novo momento de reorganização política e econômica começava no país, dessa vez deixando de lado concepções Keynesianas e neodesenvolvimentistas para buscar alternativas de redução do tamanho do Estado, austeridade fiscal, redução do gasto público e mais liberdade econômica. Em resumo o documento propunha

Em terceiro lugar caberá ao Estado, operado por uma maioria política articulada com os objetivos deste crescimento, com base na livre iniciativa, na livre competição e na busca por integração com os mercados externos, realizar ajustes legislativos em áreas críticas. 18 Portanto, é fundamental: b) estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento d) executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência (FUNDAÇÃO ULYSSES GUMARÃES, 2015).

Em resumo, uma mudança radical em relação ao período anterior de ampliação do gasto público e de ampliação do papel do Estado na condução das políticas públicas. Nesse contexto foi proposta pelo governo de Michel Temer (PMDB) e aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 95/2016, a chamada Emenda do teto de gastos, que impôs um limite para as despesas primárias da União por um período de 20 anos. Diversos estudos, Oliveira e Silva (2018), Dutra e Freitas (2019), Silva, Eugênio e Neves (2020), demonstram os impactos

negativos dessa PEC no orçamento da educação. A título de exemplo buscou-se o orçamento do FNDE para o período de 2015 a 2018 e elaborou-se a Tabela abaixo.

Tabela 6 – Reduções do orçamento do FNDE no período de 2015 a 2018 em bilhões de reais

| Ano  | Projeto de Lei     | Liquidado          |
|------|--------------------|--------------------|
| 2015 | R\$ 35.548.110.764 | R\$ 21.768.290.382 |
| 2016 | R\$ 26.132.169.138 | R\$ 21.085.998.762 |
| 2017 | R\$ 26.958.350.624 | R\$ 21.196.341.541 |
| 2018 | R\$ 25.534.787.051 | R\$ 24.154.687.873 |

Fonte: SIOP órgão orçamentário Ministério da Educação Unidade Orçamentária: 26298 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

A partir do ano de 2016, a redução de recursos disponíveis no FNDE é significativa, principalmente nos valores orçados, mas também nos valores liquidados. Até o ano de 2018 os valores orçados não voltaram mais aos patamares de 2015 em que pese os valores liquidados apresentarem crescimento no período. É de observar também a diferença entre os valores orçados e liquidados, que foi de 38,76 % em 2015, 19,31% em 2016, 21,37 % em 2017 e 5,40% nos três anos seguintes. Essa variação percentual ajuda ilustrar o novo contexto político e fiscal do país explicitando a redução não somente dos recursos disponíveis como também da própria execução orçamentária, percentuais que dialogam com a redução dos valores constantes no Gráfico 2 que mostrou os valores liquidados referentes ao PDDE no período de 2003 a 2018.

## 5.2 A POLÍTICA DE FUNDOS NO PERÍODO DE 2003 A 2018

O Fundef foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Presidente que havia chegado ao poder após vencer as eleições presidenciais de 1994 embalado pelo sucesso do plano de combate à inflação (Plano Real) e com uma ampla base de apoio no Congresso Nacional. O Governo Fernando Henrique Cardoso se propunha reformista e apresentou proposta de profundas reformas no Estado através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PRAE), que se sustentava nas ideais de descentralização administrativa, combate à inflação, eficiência aos serviços públicos, crescimento sustentado, controle do gasto público, racionalização de recursos, desestatização, privatização e criação de agências reguladoras. No financiamento da educação, essa lógica estava presente na Exposição de Motivos enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo a fim de justificar a Proposta de Emenda à Constituição nº 233/1995 que, após aprovada, converteu-se em Emenda Constitucional nº 14/1996 que modificou os artigos. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC); esta é a “Emenda do FUNDEF”. Diversos estudos, Farenzena (2006), Martins (2011), Rossinholi (2010) entre outros, abordam o contexto político e institucional de aprovação do FUNDEF, bem como os limites e possibilidades (políticas, federativas, institucionais e orçamentárias) do novo mecanismo que reorganizou a distribuição das receitas de impostos dos estados e municípios, reformulou o papel da União no financiamento da educação e estabeleceu a complementação da União aos entes federados que não alcançassem um mínimo nacional no Fundo. Em resumo:

O texto constitucional reformado (re) definiu proporções de gastos e critérios e sistemáticas da colaboração intergovernamental no financiamento do ensino fundamental. Não previu, entretanto, referenciais para aumentar o fundo público da educação como um todo. [...] A Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei 9424/96 simbolizam um ponto de inflexão na política de financiamento da educação básica na segunda metade dos anos noventa (FARENZENA, 2006, p. 325).

Essa inflexão na política de financiamento, proposta pelo Poder Executivo e aprovada com certa facilidade em função da ampla maioria no Congresso Nacional<sup>23</sup>, materializou-se, no ordenamento legal brasileiro, na Lei nº 9.424/1996, que dispôs sobre o FUNDEF e, em seu artigo 1º, definiu os percentuais de arrecadação de alguns impostos estaduais e municipais que comporiam o fundo financiador do ensino fundamental. O Artigo 6º da Lei nº 9.424/96 determinava que a União deveria complementar recursos aos fundos estaduais e do Distrito Federal que não alcançassem, com recursos próprios, o valor mínimo por aluno ano definido nacionalmente. Valor mínimo esse que seria definido pela Presidência da República considerando a razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Para o primeiro ano de vigência da lei o valor mínimo ficou definido em R\$ 300,00.

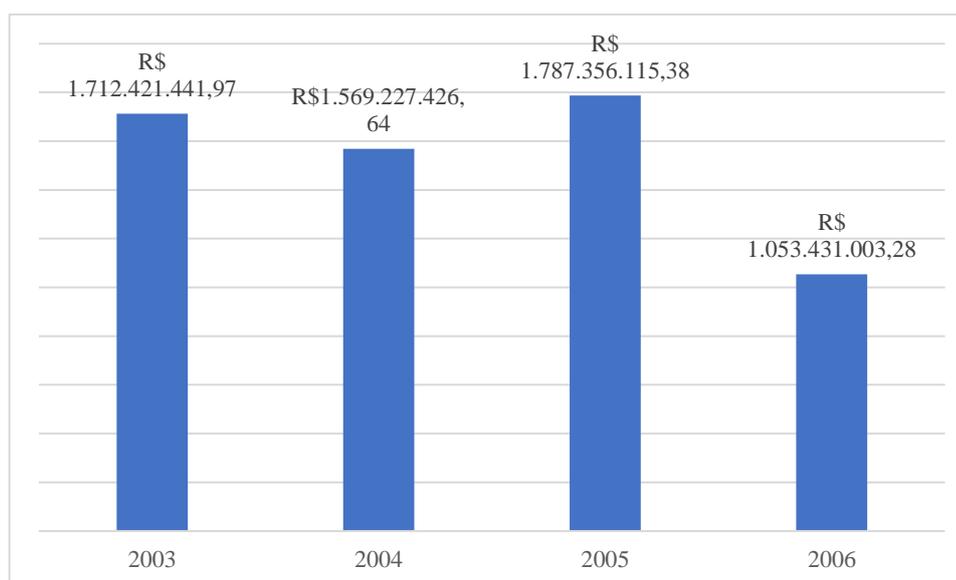
Consultando o painel do orçamento federal no SIOP foi possível encontrar valores liquidados da complementação da União ao FUNDEF para os anos de 2003 a 2007, valores esses que constavam no orçamento sob diversos códigos: 0047 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), 0047 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (CF, art.212), 0282 - Financiamento Destinado ao Ressarcimento Parcial de Eventuais Perdas Líquidas, Decorrentes da Aplicação da Lei Nº 9. 424, de 24 de dezembro de 1996 (Fundef), 0304 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e

---

<sup>23</sup> A Emenda Constitucional nº 14/1996, bem como a Lei regulamentadora do FUNDEF, contaram com a contribuição do Congresso nacional em termos de seu aperfeiçoamento. Ou seja, os textos aprovados não corresponderam literalmente às propostas originais, de iniciativa do Executivo. A este respeito ver Farenzena (2006).

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e 0304 - Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). De todos esses códigos contábeis existentes no orçamento, o que interessa para essa Tese são os valores liquidados presentes no código 0304 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e 0304 - Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); nessa última rubrica, só há valores liquidados no órgão orçamentário Ministério da Educação para os anos de 2003, 2004, 2005 e 2006.

Gráfico 3 – Valores totais da complementação da União ao FUNDEF no período 2003 a 2006 em bilhões de reais



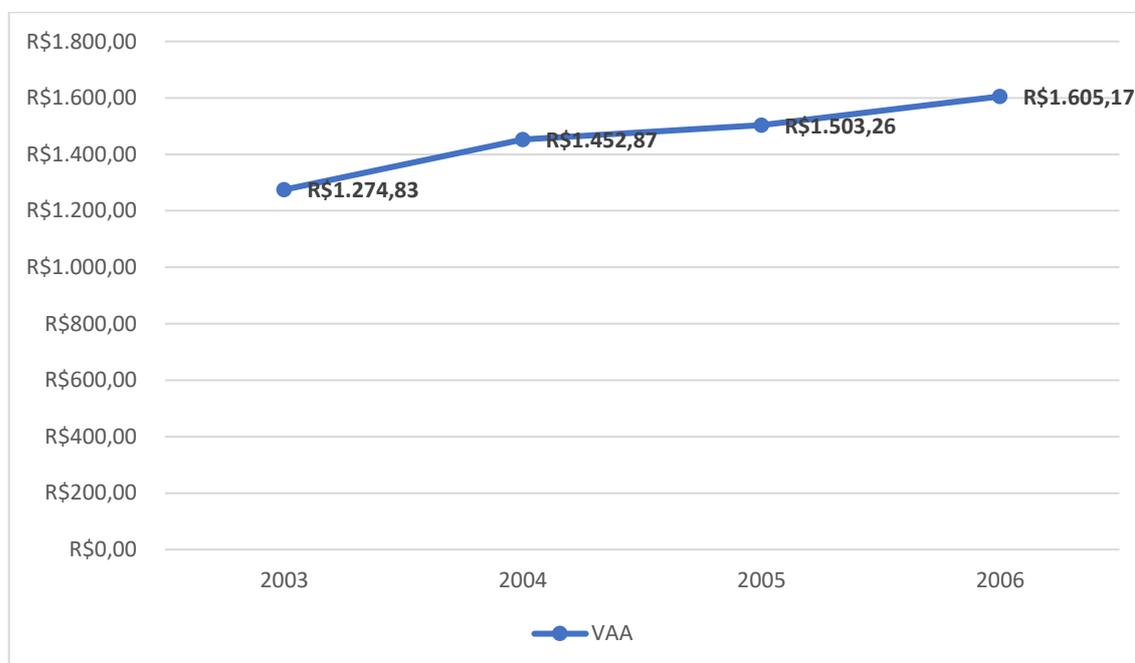
Nota: atualizados monetariamente pelo IPCA do IBGE em valores de referência para o mês de dezembro de 2021.

Fonte: Dados Abertos do SIOP.

Os valores do Gráfico 3 mostram que, mesmo com a mudança de governo a partir de 2003, quando chega ao poder Luís Inácio Lula da Silva (PT), a política de complementação da União aos demais entes federados se manteve praticamente estável nos dois primeiros anos de governo, com uma queda significativa de repasses no ano de 2006. Os repasses a título de complementação da União ao FUNDEF, como já explicado, ocorriam quando um fundo estadual não conseguia atingir um valor aluno ano (VAA) mínimo através de suas receitas próprias. O VAA mínimo fixado pelo Executivo Federal através de decretos presidenciais para

os anos de 2003 a 2006 apresentou uma tendência de crescimento no período como se pode constatar no Quadro abaixo.

Gráfico 4 – Evolução do valor mínimo anual por aluno do FUNDEF



Nota: atualizados monetariamente pelo IPCA do IBGE em valores de referência para o mês de dezembro de 2021.  
 Fonte: Decretos nº 4.861 de 20 de outubro 2003, nº 5.299, de 7 de dezembro de 2004, nº 5.374 de 17 de fevereiro de 2005 e nº 5.690, de 3 de fevereiro de 2006.

O crescimento do valor por aluno, apresentado no gráfico acima, com base nos decretos presidenciais citados, foi constante no período analisado representando um aumento percentual de 25,91% e, segundo os mesmos decretos, os estados que não atingiram esse valor mínimo para o FUNDEF foram Alagoas (2004 e 2005), Ceará (2004), Bahia (2003 e 2004), Maranhão (2003, 2004, 2005 e 2006), Pará (2003, 2004, 2005 e 2006), Piauí (2003, 2004 e 2005) sendo necessária uma complementação de recursos por parte da União como se pode ver na Tabela abaixo.

Tabela 7 – Transferências da complementação da União ao Fundeb, por estado – 2003-2006 (em R\$ 1,00)

| Estado   | 2003          | 2004           | 2005          | 2006          |
|----------|---------------|----------------|---------------|---------------|
| Alagoas  | -             | 6.513.170,41   | 2.693.757,90  | -             |
| Bahia    | 33.457.784,22 | 6.719.982,07   | -             | -             |
| Ceara    | -             | 772.582,48     | -             | -             |
| Maranhão | 35.480.176,75 | 64.807.850,80  | 49.833.788,71 | 29.662.469,69 |
| Pará     | 19.033.944,85 | 26.878.512,64  | 30.431.768,58 | 20.583.476,26 |
| Piauí    | 5.756.027,57  | 7.544.541,62   | 5.054.948,49  | -             |
| Total    | 93.727.933,39 | 113.236.640,02 | 88.014.263,68 | 50.245.945,95 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Transferências Constitucionais.

Os estados receptores da complementação da União aos seus FUNDEF no período, eram do Norte e do Nordeste, regiões com altos índices de pobreza e baixa diversidade econômica<sup>24</sup>. Com o passar dos anos, o número de estados que recebiam complementação da União foi reduzido e, segundo os estudos de Monlevade (2012), isso ocorreu porque o Governo Federal não cumpriu a regra determinação legal que mandava equiparar o valor mínimo anual por aluno ao custo aluno médio do Fundeb, considerados os recursos de todos os fundos<sup>25</sup>.

Apesar do caráter federativo do fundo e da complementação da União aos entes federados cujos fundos contavam com menos recursos, o FUNDEF apresentava limites, entre eles o fato de não incluir mais etapas e modalidades da educação básica, o que gerava uma constante pressão política, por parte de setores da sociedade civil, de representantes de governos subnacionais e de parlamentares federais, para que houvesse reformulações. Diversos estudos, como Monlevade e Brito (2007), Martins (2011), Rossinholi (2010), mostram que houve intensa movimentação durante o período de vigência do FUNDEF no intuito de tentar resolver os limites do fundo contábil. Ou seja, desde sua criação, em que pese a evolução do valor aluno ano, como apresentada como Gráfico 4, a não inclusão de mais etapas e modalidades da educação básica e a pífia a ação redistributiva da União foi duramente criticada e denunciada. Ademais, segundo Monlevade e Brito (2007), como estava focado no ensino fundamental, a distribuição de recursos acabou sendo insuficiente, pois o número de matrículas na pré-escola se expandiu no período sem o devido financiamento e, como consequência dos investimentos no ensino fundamental, aumentaram as matrículas no ensino médio, gerando distorções no custo por aluno e nas distribuições de recursos.

É nesse contexto de inadequação do FUNDEF às necessidades dos entes federados, das escolas, dos sindicatos e de entidades ligadas à educação que o governo Lula da Silva (PT) inicia seu primeiro mandato na Presidência da República. Segundo Martins (2011, p. 197)

Com a eleição do presidente Lula, em cujo programa figurava o compromisso de implantação do FUNDEB, sem maiores detalhes, gerou-se expectativa de envio de mensagem de emenda constitucional nessa direção ou o aproveitamento da apresentada pela bancada do PT quando na oposição, uma vez que o contexto do FUNDEF, de estado gerencial, já havia sido superado.

---

<sup>24</sup> Segundo dados disponíveis no site do IBGE, no início dos anos 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desses estados era dos mais baixos do país: Alagoas (0,471), Ceará (0,541), Bahia (0,512), Maranhão (0,476), Pará (0,518), Piauí (0,484) em uma escala que quando mais perto de 1,0 mais desenvolvido e menor é a pobreza.

<sup>25</sup> O descumprimento da regra para fixar o VAA mínimo, e a consequente destinação de recursos da complementação muito aquém do devido são cobrados, na atualidade, pelos precatórios do Fundef, com ações ganhas no Judiciários que só fazem comprovar o calote havido na vigência do Fundef.

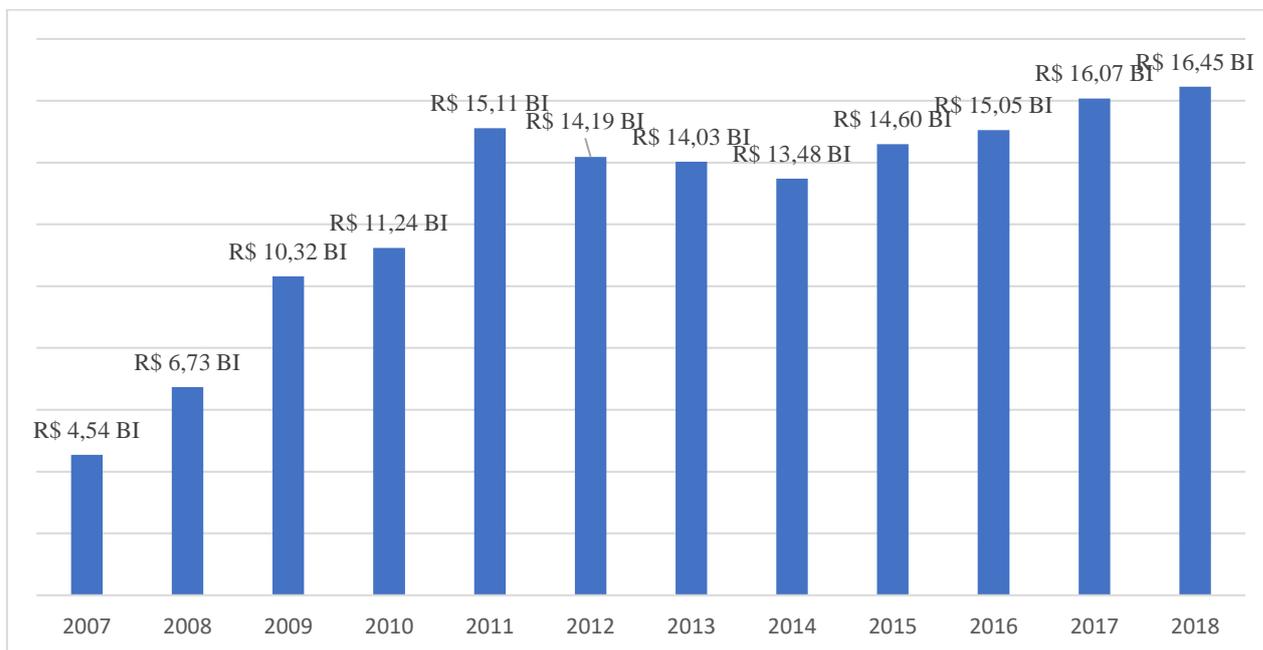
Foi nesse contexto que começou a tramitação, no Congresso Nacional, da PEC nº 415/2005, de iniciativa do Executivo para criação do FUNDEB, aprovada, com as modificações ocorridas no processo de sua tramitação, como Emenda Constitucional nº 53/2006. O formato do novo Fundo absorveu críticas a respeito do FUNDEF e se valeu de muitos dos debates que já estavam consolidados quanto aos limites do FUNDEF e a propostas de superá-lo.

É de fazer um parêntese para comentar que, com a EC nº 53/2006, houve ampliação da destinação dos recursos do salário-educação: antes restrito ao ensino fundamental, passou a financiar a educação básica (art. 212, parágrafo 5º da CF). Ou seja, a criação do Fundo da educação básica também influenciou a priorização da educação básica pela fonte adicional de financiamento.

O Fundeb, de acordo com as disposições do art. 60 do ADCT, deveria contar com uma complementação da União de, no mínimo, 10% do total dos recursos dos fundos a partir de 2010. Para o período de 2007 a 2009, foram estabelecidos, respectivamente, os seguintes valores: R\$ 2,0 bilhões, R\$ 3,0 bilhões, R\$ 4,5 bilhões. Com isso, o valor aluno ano mínimo nacional passou a ser fixado de acordo e após a distribuição de um recurso fixo e não mais a priori, ou seja, como o quociente da divisão dos recursos dos 27 fundos pelas matrículas. Aprovada a EC 53/2006 entrou em funcionamento com base em disposições de uma Medida Provisória que posteriormente foi convertida na Lei nº 11.494/2007.

No que diz respeito à transferência de recursos da União aos demais entes federados que, no caso da política de fundos, se efetiva através da complementação a alguns fundos, os dados obtidos no SIOP demonstram que existem no sistema muitas rubricas vinculadas ao FUNDEB dentro do período de 2006 a 2018: 0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – (FUNDEB), 0C33 - Transferência ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), 00SB - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), 6334 - Preparação para Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Para essa tese, foram apuradas despesas nas rubricas 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), 00SB - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Gráfico 5 – Valores de repasses financeiros da União aos estados a título de Complementação da FUNDEB entre os anos de 2006 e 2018



Nota: atualizados monetariamente pelo IPCA do IBGE em valores de referência para o mês de dezembro de 2021.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SIOP.

Como se constata no Gráfico 5 é que a complementação do Governo Federal aos fundos estaduais teve um crescimento, no período analisado, de aproximadamente 262%. Em 2007, primeiro ano de vigência do FUNDEB, o valor destinado no orçamento do Governo Federal para a complementação da União foi de R\$ 4,54 bilhões, chegando a R\$ 16,45 bilhões no final do período analisado. Contudo, os dados também mostram que no período de 2012 a 2015 também houve uma redução no valor disponibilizado sendo retomada a curva ascendente a partir de 2016.

A Tabela 8, elaborada com os dados disponíveis nas Portarias Interministeriais com estimativas do Fundeb, mostram o crescimento dos VAA estimados. Com o Fundeb, um volume maior de recursos da receita resultante de impostos vinculada à MDE passou a ser redistribuído em cada fundo estadual, bem como mais recursos federais de complementação foram efetivados. Isso, em parte, ajuda a explicar o crescimento de aproximadamente 66% no valor aluno ano e da complementação da União, que passou a ser paga a uma quantidade maior de estados. Outra dimensão que explica o crescimento nos valores por aluno é o decréscimo de matrículas na educação básica ao longo do período, pois, afinal, as matrículas são o divisor dos recursos.

Tabela 8 – Evolução do Valor Aluno Ano Mínimo dos anos iniciais do ensino fundamental urbano do FUNDEB – 2007 a 2018

| Ano  | VAA          |
|------|--------------|
| 2007 | R\$ 2.198,89 |
| 2008 | R\$ 2.402,27 |
| 2009 | R\$ 2.748,29 |
| 2010 | R\$ 2.726,47 |
| 2011 | R\$ 3.124,87 |
| 2012 | R\$ 3.197,08 |
| 2013 | R\$ 3.274,04 |
| 2014 | R\$ 3.472,26 |
| 2015 | R\$ 3.500,17 |
| 2016 | R\$ 3.521,53 |
| 2017 | R\$ 3.657,72 |
| 2018 | R\$ 3.663,54 |

Fonte: portarias interministeriais disponíveis no site do FNDE.

Tabela 9 – Complementação da União aos fundos estaduais em milhões de R\$ – 2018-2007

| Estado             | 2018                    | 2017                    | 2016                    | 2015                    | 2014                    | 2013                    |
|--------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Alagoas            | 177.481.249,78          | 115.381.303,24          | 171.669.708,76          | 241.291.014,53          | 217.507.021,46          | 204.422.915,46          |
| Amazonas           | 627.743.334,93          | 840.936.517,48          | 457.408.712,82          | 449.204.132,77          | 379.641.074,66          | 405.775.861,55          |
| Bahia              | 927.684.647,17          | 939.107.956,88          | 1.064.780.140,29        | 1.092.923.097,15        | 1.143.211.182,63        | 1.162.949.417,60        |
| Ceará              | 407.506.673,74          | 380.438.936,90          | 516.236.576,29          | 535.624.506,83          | 489.245.467,72          | 462.029.921,23          |
| Maranhão           | 777.657.959,23          | 707.657.034,81          | 876.078.172,79          | 912.432.232,46          | 814.928.607,45          | 772.948.470,89          |
| Pará               | 1.172.360.784,75        | 1.187.355.098,25        | 1.149.629.114,04        | 1.191.412.588,15        | 1.095.378.592,94        | 986.965.936,25          |
| Paraíba            | 79.173.726,15           | 77.460.629,79           | 140.975.612,92          | 146.382.367,24          | 93.883.032,85           | 102.457.674,89          |
| Pernambuco         | 271.862.068,33          | 305.868.226,14          | 362.814.028,27          | 371.129.270,50          | 433.537.585,30          | 285.810.933,80          |
| Piauí              | 330.127.703,37          | 265.568.771,72          | 212.294.374,56          | 214.383.015,20          | 215.454.217,87          | 216.125.112,72          |
| R. Grande do Norte | -                       | -                       | -                       | -                       | 33.493.080,55           | 8.821.913,51            |
| <b>Total</b>       | <b>3.943.831.195,63</b> | <b>3.916.277.561,46</b> | <b>3.852.599.853,23</b> | <b>3.748.527.140,99</b> | <b>3.236.072.934,06</b> | <b>2.846.738.691,98</b> |
| Estado             | 2012                    | 2011                    | 2010                    | 2009                    | 2008                    | 2007                    |
| Alagoas            | 234.168.308,00          | 514.450.445,52          | 132.147.234,25          | 118.901.260,09          | 69.586.173,55           | 55.234.744,88           |
| Amazonas           | 351.406.187,77          | 155.997.826,16          | 143.020.945,26          | 58.576.663,34           | 21.407.260,90           | -                       |
| Bahia              | 1.466.460.757,44        | 2.517.419.246,61        | 869.761.069,09          | 779.660.630,40          | 481.011.877,30          | 243.475.566,08          |
| Ceará              | 502.599.284,86          | 1.679.636.675,46        | 345.745.891,13          | 364.991.448,60          | 216.602.724,50          | 128.610.035,23          |
| Maranhão           | 992.316.898,89          | 2.739.990.314,67        | 560.465.806,26          | 644.292.351,23          | 428.052.428,88          | 287.991.265,56          |
| Pará               | 1.244.150.008,01        | 2.569.090.866,84        | 684.415.798,16          | 721.811.976,93          | 521.472.179,72          | 309.352.941,75          |
| Paraíba            | 123.659.261,37          | 240.958.466,54          | 87.543.009,37           | 101.436.852,73          | 37.551.541,81           | 24.638.764,44           |
| Pernambuco         | 385.265.485,80          | 615.200.527,04          | 291.243.023,11          | 394.022.679,50          | 146.454.167,31          | 27.799.053,12           |
| Piauí              | 266.982.993,89          | 526.026.086,23          | 181.273.683,86          | 196.139.586,85          | 8.927.279,73            | 65.921.469,70           |
| R. Grande do Norte | 20.151.548,32           | 19.554.970,51           | -                       | -                       | -                       | -                       |
| <b>Total</b>       | <b>3.262.997.466,92</b> | <b>6.407.344.529,56</b> | <b>1.710.196.275,90</b> | <b>1.660.332.260,51</b> | <b>948.103.545,53</b>   | <b>510.831.325,09</b>   |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

No período de vigência do FUNDEF, o número de estados que recebiam complementação da União foi de no máximo seis, sendo que somente dois estados (Maranhão e Pará) receberam em todos os anos do recorte temporal que abrange essa tese, ou seja 2003 a 2006. No caso do FUNDEB, o número de estados que recebeu a complementação a União cresceu para 10, sendo que nove deles receberam a complementação em todo o período analisado (2007-2018). Os dados do Gráfico 5 mostram a curva ascendente nos valores de complementação da União (em que pese haver anos de retração nos valores) o que indica que a política de fundos, a partir de 2007, não somente ampliou o número de Estados que passaram a receber a complementação, como também a quantidade de recursos de complementação transferida aos fundos estaduais.

### 5.3 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Outra importante política selecionada para essa tese é o PNAE que distribui recursos financeiros do Governo Federal para Estados e Municípios com o objetivo de financiar alimentação escolar. Apontada por alguns como a mais longeva política pública da área educacional no Brasil, esse programa veio configurando-se e reconfigurando-se ao longo das décadas como já apontado por Silva (2019), em pesquisa produzida para o IPEA, encontrando-se, no período de 2003 a 2018, nas fases que o autor descreve como de descentralização federativa (1994-2009), em um contexto de reorganização do papel do Estado no sentido de descentralização de ações para estados, municípios e escolas. Segundo o autor, a fase seguinte, a partir de 2009, foi de descentralização desconcentrada “[...] isto é, descentralização relacionada ao avanço na distribuição de competências entre as unidades federativas e desconcentrada em função da ampliação dos fornecedores e do público beneficiário” (SILVA, 2010, p. 35).

Segundo Silva (2019) e Peixinho (2013), a partir de 2003, por conta da decisão do governo Lula de instituir o programa “Fome Zero”, o PNAE também passou a ser repensado e teve significativos avanços, entre eles houve reajustes dos valores *per capita* e a questão da merenda não somente passou a ser vista como integrante da segurança alimentar, mas também, através da Portaria Interministerial MS e MEC nº 1.010/2006, que instituiu as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas escolas de educação básica públicas e privadas, foi determinado que as responsabilidades da implementação de alimentação saudável nas escolas era atribuição do Ministério da Saúde, através da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e

do Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Além disso, essa norma estabeleceu que as competências das secretarias estaduais e municipais de Saúde e de Educação e dos conselhos municipais e estaduais de Saúde, de Educação e de Alimentação Escolar, deveriam ser construídas localmente, desde que obedecendo às diretrizes daquela norma, entre elas desenvolver estratégias de informação às famílias, enfatizando sua corresponsabilidade e a importância de sua participação neste processo; restringir a oferta e a venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e desenvolver opções de alimentos e refeições saudáveis na escola; aumentar a oferta e promover o consumo de frutas, legumes e verduras etc.

No bojo das inúmeras construções conceituais que foram acontecendo ao longo do histórico do Programa, sobretudo a partir da orientação do governo federal explicitada na estratégia Fome Zero, a alimentação escolar começou a adquirir um caráter mais efetivamente relacionado ao contexto do processo ensino-aprendizagem e assumir a dimensão de prática pedagógica, de ação educativa, visando à promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional (PEIXINHO, 2013, p. 913).

As transformações no Programa continuaram ocorrendo, entre elas, e considerada por muitos estudos como a mais importante na história recente, que foi a publicação da Lei nº 11.947/2009; fruto do debate intersetorial entre órgãos do Governo Federal, da sociedade civil e de representantes dos entes federados, essa lei tratou da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola e alterou uma série de leis correlatas. A referida Lei, em seu artigo 3º, definiu a alimentação escolar como direito dos alunos e determinou também as diretrizes do programa: o emprego da alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; a participação da comunidade no controle social, o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos. Segundo os estudos de Silva (2010), as consequências da implementação da Lei 11.947/2009 são a ampliação da quantidade alunos e escolas atendidos e os reajustes dos valores *per capita* destinados ao programa.

Para confirmar essa evolução mencionada por Peixinho (2013) e Silva (2010), foram coletados dados disponíveis no SIOP identificadas as seguintes ações discriminadas no orçamento do Governo Federal entre os anos de 2003 a 2018 a título de despesa com PNAE: 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), 0513 - Alimentação Escolar,

0513 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), 4037 - Alimentação Escolar. Em que pese a mudança de nomenclatura, todas essas ações, segundo os dados disponíveis no SIOP, têm como origem a unidade orçamentária FNDE e têm como foco a educação básica, para apoiar o educando, a escola e os entes federados, ampliar o atendimento escolar de qualidade etc.

Tabela 10 – Gasto do Governo Federal Brasileiro e número de alunos atendidos pelo PNAE – 2003-2018

| Ano  | Liquidado(R\$)   | Número de alunos atendidos (milhões) |
|------|------------------|--------------------------------------|
| 2003 | 2.632.891.715,83 | 37,3                                 |
| 2004 | 2.609.964.272,08 | 37,8                                 |
| 2005 | 2.969.290.977,49 | 36,4                                 |
| 2006 | 3.481.033.375,98 | 36,3                                 |
| 2007 | 3.431.231.143,46 | 35,7                                 |
| 2008 | 3.158.253.598,20 | 34,6                                 |
| 2009 | 4.099.335.975,11 | 47                                   |
| 2010 | 5.850.092.503,03 | 45,6                                 |
| 2011 | 5.069.399.390,64 | 44,4                                 |
| 2012 | 5.666.735.939,20 | 43,1                                 |
| 2013 | 5.735.155.728,73 | 43,3                                 |
| 2014 | 5.617.998.559,55 | 42,2                                 |
| 2015 | 5.176.933.300,62 | 41,5                                 |
| 2016 | 4.405.748.837,30 | 40,3                                 |
| 2017 | 4.868.682.030,11 | 40,6                                 |
| 2018 | 6.893.160.671,90 | 40,5                                 |

Nota: atualizados monetariamente pelo IPCA do IBGE em valores de referência para o mês de dezembro de 2021.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no SIOP e no FNDE.

Os dados mostram que a variação do valor distribuído mudou muito, saindo de R\$ 2.632.891.715,83 bilhões em 2003 para R\$ 6.893.160.671,90 bilhões em 2018 o que representa um crescimento de 161% que foi acompanhado também do crescimento do número de alunos atendidos, em especial a partir de 2009. Nesse ano, quando o programa passou a atender toda a educação básica, houve aumento significativo da cobertura em relação aos anos anteriores.<sup>26</sup> Porém, merece destacar que os valores gastos a título de PNAE foram sistematicamente

<sup>26</sup> A partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 o dever do Estado com educação passou a ser efetivado mediante a garantia de atendimento aos alunos de todas as etapas da educação básica através de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde. A inserção da responsabilidade com a alimentação pode explicar o aumento do número de alunos atendidos no programa.

diminuindo nos anos de 2014 a 2017 juntamente com a quantidade de alunos atendidos. Em 2018, o número de estudantes atendidos é -14% em relação ao de 2009, 6,5 milhões de estudantes a menos, o que reflete nada mais do que o decréscimo de matrículas na educação básica brasileira em um período no qual houve oscilação a menor de valores destinados ao PNAE. A redução dos valores gastos entre 2014 e 2017 foi de 13,33% e a redução de matrículas foi de 3,79%, ou seja, a redução de valores transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, a título de PNAE é muito maior que a redução do número de alunos.

É preciso mencionar que os valores per capita, nesse período, foram fixados pelas resoluções MEC/FNDE/CD nº 38/2009, nº 67/2009, nº 26/2013 e nº 01/2017 e que, segundo a “Nota em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar”, estudo elaborado conjuntamente pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) e o Observatório da Alimentação Escolar (OAE) não atendem mais as necessidades das redes de ensino dos Estados e Municípios. Ainda que os dados coletados e explicitados na Tabela 10 demonstrem um crescimento dos valores transferidos, mesmo após a correção monetária, é importante observar que os valores per capita transferidos pelo FNDE se mantém praticamente os mesmos nos últimos anos, mesmo após pequenos os reajustes. A título de exemplo, segundo a resolução Resolução/CD/FNDE nº 67, de 28 de dezembro de 2009, os valores para alunos matriculados nas etapas de matrícula obrigatória da educação básica, foram os seguintes: R\$ 0,30 para os alunos matriculados na pré-escola, ensino fundamental, ensino médio. Valores esses que foram alterados no ano de 2013 através da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, passando aos seguintes montantes: R\$ 0,30 para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio, sendo que houve a separação da etapa da pré-escola que teve valores per capita estabelecidos em R\$ 0,50. No ano de 2017, através da Resolução nº- 1, de 8 de fevereiro de 2017, os valores para o ensino fundamental e médio foi de R\$ 0,36 e R\$ 0,53 para estudantes matriculados na pré-escola. Em resumo, no período, houve aumento nos valores transferidos de acordo com os dados da Tabela 10, mas ocorreu também significativa redução de valores a partir do ano de 2015 sendo que os valores per capita somente foram reajustados no final do período em análise.

#### 5.4 PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR

Considerando o recorte temporal dessa tese, que se inicia em 2003, os dados selecionados para análise não são relativos somente ao PNATE, isso porque o Programa surge em 2004 e, no ano de 2003, o que vigia no país, a título de política pública de transporte escolar

com aporte de recursos financeiros do Governo Federal aos estados, municípios e Distrito Federal, era o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) criado ainda no governo Itamar Franco (PMDB), através da Portaria do MEC nº 955/1994, e objetivava contribuir com municípios e ONGs na aquisição de veículos para transporte de alunos da rede pública ou com necessidades especiais. Para ter acesso aos recursos, os municípios e as entidades receptoras precisavam celebrar convênios com o Governo Federal.

No segundo ano de governo do Presidente Lula da Silva (PT), em 2004, o PNTE foi substituído pelo PNATE, através da Lei nº 10.880/2004.<sup>27</sup> No seu nascimento, de acordo com o artigo 2º da Lei 10.880/2004, o PNATE objetivava oferecer transporte escolar somente aos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural, e esse transporte deveria ser ofertado através da assistência financeira suplementar da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e a execução desse programa estava a cargo do FNDE. Em 2009, frente à política de priorização de toda a educação básica e a aprovação da Emenda Constitucional 59/2009, o programa passou a atender alunos de toda a educação básica; cabe observar que a EC nº 59/2009 determinou, no parágrafo 4º do art. 212, a oferta de programas suplementares, entre eles o transporte escolar, para a educação básica.

A distribuição dos recursos transferidos pelo Governo Federal aos demais entes da federação leva em conta o número de alunos residentes em área rural transportados em cada rede ensino, de acordo com os dados do censo escolar. Cabe ao FNDE divulgar a forma de cálculo, o valor a ser repassado aos entes, periodicidade dos repasses e instruções necessárias à execução do PNATE. Uma mudança em relação ao PNTE apareceu no artigo 4º da lei do PNATE, ao excluir a necessidade de convênios com o Governo Federal para receber os recursos. A partir da instituição do PNATE, os recursos passaram a ser repassados automática e periodicamente aos entes federados que comprovem o transporte de alunos da educação básica residentes na área rural. Os recursos transferidos a título de PNATE podem ser utilizados somente para despesas correntes vinculadas ao transporte de alunos como, por exemplo, manutenção, seguros, impostos e taxas, pneus, câmaras, serviços de mecânica, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes e para o pagamento de serviços de empresas terceirizadas que realizem o transporte escolar.

No ano de 2006 houve mudança na regra de distribuição de recursos a partir da Resolução CD/FNDE nº 12 que determinou, em seu artigo 4º, que o repasse automático de

---

<sup>27</sup> A Lei nº 10.880/2004 instituiu o PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispôs sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado e alterou o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

recursos continuava condicionado à arrecadação efetiva do Governo Federal, considerando os recursos específicos consignados na Lei Orçamentária Anual e o número de alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizam transporte escolar. Para o cálculo do coeficiente de distribuição, contudo, foram fixados os seguintes componentes: o número de alunos do censo Escolar de 2005 e o Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M). Esse novo ingrediente, o FNR-M, levou em consideração, segundo o anexo da referida Resolução: percentual da população rural do município (IBGE – 2000), área do Município (IBGE-2001) e o percentual da população abaixo da linha de pobreza de R\$ 75,00 (IPEADATA – 2000). Como resultado desse cálculo os entes federados foram distribuídos de acordo a necessidade de recursos, conforme consta no Quadro 14.

Quadro 14 – Necessidade de Recursos do PNATE a partir de 2006

| Faixas  | Necessidade de Recursos | Estados                         |
|---------|-------------------------|---------------------------------|
| Faixa 1 | Muito Baixa             | RJ, SC, RS, PR, SP e DF         |
| Faixa 2 | Baixa                   | SE, ES, RN, GO, AL, PB, PE e MG |
| Faixa 3 | Média                   | TO, MS, RO, MT, MA, PI, CE e BA |
| Faixa 4 | Alta                    | RR, AP, AC, AM e PA             |

Fonte: Resolução 12/2006 FNDE.

Dentro dessa nova sistemática estabelecida pelo FNDE a partir do ano de 2006, o menor valor *per capita* por aluno transportado ficou em R\$ 81,56 para o Paraná e o maior foi de R\$ 116,32 para o Amapá. Anualmente o FNDE publica resolução que estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do PNATE dentro das regras estabelecidas em 2006.

No ano de 2009, por conta da edição da Resolução CD/FNDE nº 10/2008, os valores *per capita* por aluno ano sofreram alterações em função dos critérios que compunham o FNR-M, passando a incluir também o fator do IDEB na fórmula. No ano de 2009, com a Resolução CD/FNDE nº 69/2009, os valores *per capita* por aluno ano sofreram reajuste para o exercício financeiro de 2010, sendo que os menores valores foram para os estados localizados na Região Sul (estados com maior IDH e maior desenvolvimento econômico) – Paraná (R\$ 120,73), Rio Grande do Sul (R\$ 120,84), Santa Catarina (R\$ 120,95) – e os maiores valores para estados na Região Norte (conhecida pelas dificuldades de logísticas em função de estarem localizados na região da floresta amazônica) – Amapá (R\$ 172,24), Amazonas (R\$ 170,20) e Acre (R\$ 162,62).

Depois de 2010, os valores *per capita* do PNATE somente foram reajustados no ano de 2018 já no governo do Presidente Michel Temer (MDB), um reajuste, para aquele ano da ordem de 20%, sendo que o menor valor estabelecido foi de R\$ 144,87, ainda para estados da Região

Sul e o maior valor R\$ 206,68, para alguns estados da Região Norte. Contudo, não se localizou, no site do FNDE, nenhuma portaria ou resolução que determinasse o aumento anunciado pelo então ministro da Educação Mendonça Filho (DEM) e as únicas informações oficiais encontram-se no site do FNDE sendo uma “Tabela com valores *per capita* para o PNATE a partir de março de 2018”, na qual constam os valores e, comparando-os com os anteriormente praticados, pode-se confirmar o reajuste anunciado; outra informação, também no site do FNDE, é reportagem em que o MEC e FNDE anunciam o aumento do valor, conforme Figura 7.

Figura 7 – FNDE e MEC anunciam aumento do valor aluno ano do PNATE em 2018

The image is a screenshot of the FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) website. The header includes the FNDE logo and navigation links. The main content area features a news article titled "Após oito anos, Ministério da Educação reajusta em 20% o transporte escolar". The article text reads: "Após oito anos sem reajuste, o Ministério da Educação anunciou o aumento de 20% no valor per capita do transporte escolar no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate). O anúncio foi feito pelo ministro da Educação, Mendonça Filho, e pelo presidente da República, Michel Temer, nesta quarta-feira, 28, em solenidade realizada no Palácio do Planalto, em Brasília, evento durante o qual foram liberados recursos para o programa Mais Alfabetização. A medida vai ampliar a verba em R\$ 120 milhões, montante a ser distribuído para todo o Brasil. O valor do programa passa de R\$ 600 milhões para R\$ 720 milhões." Below the text is a photograph of yellow school buses with "ESCOLAR" written on the side. The source is cited as "Foto: Divulgação/MEC".

Fonte: FNDE.

A política de transferência de recursos do Governo Federal aos demais entes da federação para custear despesas com transporte escolar, como explicado acima, passou por mudanças normativas e legais a fim de atender as necessidades de uma federação grande e diversa como a brasileira, mudanças essas que impactaram nos valores destinados a custear tal política, situação que buscou-se resumir na Tabela abaixo.

Tabela 11 – Recursos transferidos, número de municípios e de alunos atendidos e valor mínimo por aluno ano – PNATE – 2003-2018

| Ano   | Valor liquidado (R\$) | Número de municípios atendidos <sup>28</sup> | Número de alunos atendidos <sup>29</sup> | Valor mínimo por aluno ano <sup>30</sup> |
|-------|-----------------------|--|--|--|
| 2003  | 170.150.724,08        | -  | -  | 76,00                                    |
| 2004  | 634.099.123,82        | 5021   | 3.219.975                                | 76,00                                    |
| 2005  | 598.201.014,05        | 5317   | 3.211.128                                | 80,00                                    |
| 2006  | 649.017.430,52        | 5089   | 3.308.673                                | 80,00                                    |
| 2007  | 659.042.660,46        | 5089   | 3.473.360                                | 81,00                                    |
| 2008  | 614.362.280,69        | 5143   | 3.294.936                                | 81,00                                    |
| 2009  | 855.115.636,11        | 5492   | 4.652.477                                | 81,00                                    |
| 2010  | 1.149.404.675,73      | 5205   | 4.656.704                                | 120,73                                   |
| 2011  | 1.036.904.924,39      | 5187   | 4.558.465                                | 120,73                                   |
| 2012  | 1.012.326.513,34      | 5122   | 4.507.241                                | 120,73                                   |
| 2013  | 941.171.651,95        | 5.198  | 4.420.264                                | 120,73                                   |
| 2014  | 882.284.695,40        | 5.296  | 4.547.690                                | 120,73                                   |
| 2015  | 788.687.133,46        | 5570   | 4.681.886                                | 120,73                                   |
| 2016  | 725.652.749,42        | 5570   | 4.581.570                                | 120,73                                   |
| 2017  | 717.969.548,90        | -  | -  | 120,73                                   |
| 2018  | 798.229.614,76        | 5570   | 4.609.989                                | 144,88                                   |
| Total | 12.232.620.377,08     | -  | -  | -  |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no SIOP e nos dados disponíveis no site do FNDE.

Diversos estudos – Neves e Mesquita (2020), Mesquita e Rocha (2017), Pergher (2014), Tormes e Abeid (2015) – analisam a importância do PNATE na garantia do direito ao acesso à educação, bem como os limites e as mudanças que o financiamento do transporte escolar vivenciou no período de 2003 a 2018. Os valores transferidos do Governo Federal aos demais entes federados foram modificados ao longo do período nem sempre para maior. Em que pese ter havido grande crescimento nos valores transferidos entre os anos de 2009 e 2012 (consequência da emenda constitucional 59/2009) a trajetória posterior é de queda sendo que o valor de 2018 é 21,14% menor que o total dos valores transferidos em 2012. A quantidade de alunos e de municípios atendidos aumentou no período, embora totais de recursos tenham

<sup>28</sup> Dados obtidos a partir das informações disponibilizadas no site do FNDE sobre dados estatísticos do PNATE onde constam informações sobre o período de 2003 a 2014. Os dados dos anos de 2015 a 2018 foram coletados a partir das previsões de atendimentos disponibilizadas na aba “Consultas” do FNDE.

<sup>29</sup> Dados obtidos a partir das informações disponibilizadas no site do FNDE sobre dados estatísticos do PNATE onde constam informações sobre o período de 2003 a 2014. Os dados dos anos de 2015 a 2018 foram coletados a partir das previsões de atendimentos disponibilizadas na aba “Consultas” do FNDE.

<sup>30</sup> Com base nas resoluções do FNDE exceto os dados de 2018, uma vez que não se localizou resolução apenas notícias no site do PNATE informando o reajuste.

diminuído. Desde o ponto de vista da lógica federativa, o PNATE se enquadra como política de articulação federativa entre o Governo Federal e os demais entes da federação, pois transfere recursos do ente nacional para os entes subnacionais.

## 5.5 SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

O SCFI argentino, já descrito anteriormente, é rotineiramente chamado labirinto da coparticipação uma vez que os caminhos para aplicação das transferências previstas na lei federal são muito complexos. O órgão encarregado da tarefa de controle, fiscalização, assessoramento ao Congresso Nacional e de dirimir dúvidas a respeito do labirinto do SCFI é a *Comisión Federal de Impuestos* (CFI); formada por representantes fiscais de todas as províncias, da CABA e do Governo Nacional, foi criada a partir da Lei Convênio nº 20.221 de 1973 e mantida no atual regime de coparticipação através da aprovação da Lei nº 23.548 de 1988. Os dados coletados e selecionados para análise dos recursos coparticipados no período de 2003 a 2018 são os dados disponíveis no site da CFI. No site da CFI não estão informados dados para os anos de 2003 a 2007 sendo que os dados disponíveis a partir de 2008 foram corrigidos monetariamente a partir dos percentuais da inflação mensal disponíveis no site do Banco Central de la República Argentina.

A arrecadação de tributos pelo Governo Nacional foi coparticipada, nos termos da Lei 23.548/88, para as províncias e CABA no período de 2008 a 2018 nos valores apresentados na Tabela abaixo.

Tabela 12 – Valores de Coparticipação federal de impostos – Argentina – 2008-2018

| Ano  | Governo Nacional     | CABA               | Províncias           | Total                |
|------|----------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| 2008 | 1.003.079.685.708,22 | 20.163.121.168,80  | 886.749.041.336,54   | 1.909.991.848.213,56 |
| 2009 | 1.023.955.119.498,61 | 18.207.100.912,07  | 866.030.235.375,45   | 1.908.192.455.786,13 |
| 2010 | 1.244.925.279.068,55 | 21.011.772.371,76  | 1.038.203.802.903,34 | 2.304.140.854.343,65 |
| 2011 | 1.510.811.005.012,33 | 35.886.256.813,83  | 1.452.348.435.037,94 | 2.999.045.696.864,10 |
| 2012 | 1.732.918.230.075,17 | 29.158.181.919,30  | 1.458.421.937.939,19 | 3.220.498.349.933,66 |
| 2013 | 2.041.574.163.666,02 | 35.025.488.565,53  | 1.737.466.453.809,74 | 3.814.066.106.041,29 |
| 2014 | 2.242.848.556.614,47 | 39.729.782.530,48  | 1.930.879.031.019,71 | 4.213.457.370.164,66 |
| 2015 | 2.630.925.499.839,93 | 34.500.655.453,89  | 2.083.985.761.510,91 | 4.749.411.916.804,73 |
| 2016 | 2.377.565.479.537,96 | 130.540.717.371,17 | 1.918.678.829.722,24 | 4.426.785.026.631,37 |
| 2017 | 2.558.848,50         | 143.017,79         | 2.114.614,86         | 4.816.481,15         |
| 2018 | 2.709.076,27         | 144.351,28         | 747.145,96           | 3.600.573,51         |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *Comisión Federal de Impuestos*.

Vale lembrar que a lei de coparticipação federal de impostos surgiu nos anos 1980 e, apesar das mudanças políticas, não foi alterada ainda. Na reforma constitucional de 1994 se determinou que uma nova lei de coparticipação deveria ser feita até 1996, fato que até hoje não ocorreu e a lógica de distribuição é enviar recursos às províncias que geram poucos recursos tributários de forma própria e que tenham maior necessidade de recursos. Ao longo do período de sua existência, algumas alterações ocorreram via decreto ou via lei, mas alterações pontuais e não no sistema como um todo.

Analisando os dados disponíveis na Tabela 12, atualizados monetariamente a partir da inflação mensal disponível no site do *Banco Central de la República Argentina*, fica claro que houve crescimento nos valores transferidos às Províncias e à CABA, mas também o crescimento em relação aos valores disponíveis para coparticipar ou, como conhecido no ordenamento político argentino, da *masa coparticipable*. Uma das justificativas possíveis a esse aumento encontra-se no crescimento econômico vivenciado no país a partir do ano de 2003, conhecido na tradição política argentina como *década ganada*. Segundo o estudo de Cetrángolo, Gómez Sabaíni e Morán (2015), que analisou as reformas fiscais, o crescimento e os investimentos públicos na Argentina no período de 2000 a 2014, a economia argentina começou viver elevadas taxas de crescimento a partir do ano de 2003 e até 2009. O crescimento elevado se justificou, segundo esses autores, em função do *boom* das *comodities* agropecuárias e energéticas, um *superavit* comercial devido a maior dinamismo e volume de exportações, crescimento das taxas de emprego, maiores investimentos públicos e renegociação da dívida externa, o que significou crescimento da economia e maior arrecadação tributária. Ou seja, o maior volume de repasses no âmbito do SCFI ocorreu devido ao bom desempenho da economia no período, em especial até o ano de 2009, quando os reflexos da crise internacional associados à forte seca vivenciada pelo país fizeram a economia desacelerar. Outra justificativa para o aumento de recursos demonstrado na Tabela 12 se explica por decisões judiciais ocorridas a partir de 2016. Uma dessas mudanças ocorre em 2016 em função de uma decisão da Corte Suprema que se arrastava desde o ano 2001. Nesse ano a Corte Nacional de Justiça declarou inconstitucional partes do Decreto nº 1.399 de fevereiro de 2001, ainda no governo de Fernando De la Rúa, que, na prática, reduziu em 1,9% o montante de recursos disponíveis a coparticipar com as Províncias. Outra mudança ocorreu em 2016 também devido a decisões judiciais em função de ação movida pelas Províncias de Santa Fé e São Luís em virtude da aprovação da Lei nº 26.078 de 2005, lei orçamentária para ano de 2006, já no governo de Nestor Kirchner, que, na prática, permitiu a redução, por parte do Governo Nacional, de 15% dos recursos disponíveis que formavam a *masa coparticipable* entre as províncias para financiar *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES), fato esse que vigorou até 2015. Como consequência dessas decisões judiciais, aconteceu

o acordo Nação-Províncias para o novo federalismo, o qual previu o fim da redução, de forma escalonada, e a devolução de valores e percentual de tributos para formar a massa *coparticipable*, aumentando assim os valores coparticipados.

Há que observar a Tabela 12 mais uma vez e reparar que os valores transferidos para CABA a partir de 2016 bem como os valores expressos nos anos de 2017 e 2018 mudam significativamente. No caso dos valores transferidos para CABA esse crescimento se justifica devido ao fato de, no ano de 2016, o governo do então Presidente, Mauricio Macri, através do Decreto 194 de janeiro de 2016, ter aumentado o percentual da *masa coparticipable* destinado à CABA. Antes desse decreto, os percentuais correspondentes à CABA eram de 1,4 % do montante total arrecadado, a partir dele, o percentual foi elevado para 3,75% ao ano. Tal decisão ocorreu como consequência da transferência de responsabilidade da Polícia Federal, que deixou de estar sob responsabilidade do Governo Nacional passando para a capital Buenos Aires. Segundo reportagem publicada no site do jornal argentino “*La Nación*” em 19 de janeiro de 2019, ao transferir a responsabilidade sob a Polícia Federal para a CABA o Governo Nacional transferiu 20.000 agentes, infantaria, polícia científica, bombeiros entre outros recursos humanos o que, justificou a edição do Decreto 194 aumentando o percentual da *masa coparticipable* a que a CABA tinha direito.

No caso de todos os valores relativos aos anos de 2017 e 2018, não somente os da CABA, cabe observar que os dados disponíveis no site da *Comisión Federal Impuestos* estão assim literalmente expressos. Ocorre que entre 2008 e 2016 os valores foram expressos pela CFI em pesos e, em 2017 e 2018, a comissão expressou os valores em milhões de pesos como forma de reduzir a escrita dos valores. Assim, a variação percentual de crescimento entre os anos de 2016 e 2018, para o Governo Nacional, por exemplo, de recursos coparticipáveis, foi de aproximadamente 13,94%. Mesmo assim, os dados corrigidos monetariamente na Tabela 12 mostram que o total de recursos disponíveis a coparticipar cresceu entre os anos de 2008 e 2017 em 152% tendo apresentado queda significativa de 25% ao final do governo de Mauricio Macri.

Diversos autores já demonstraram a grande dependência das Províncias em relação ao sistema de transferências do governo nacional via Coparticipación Federal de Impuestos. Durante o período de 2008 a 2018, para o qual há dados disponíveis no site da CFI, as transferências às províncias no âmbito do SCFI ocorreram naturalmente, sem mudanças legais ou normativas profundas ainda que sempre tenha havido questionamento ao sistema e propostas de mudanças. Segundo estudo do *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento* (CIPPEC), essas transferências representam mais de 50% da receita orçamentária das províncias e, segundo Agosto (2017), em estudo sobre relação fiscal entre

níveis de governo, a concentração de poderes tributários no Governo Nacional faz com que as Províncias não consigam financiar-se com recursos próprios, sendo muito dependentes dos recursos transferidos via SCFI:

[...] los gobiernos provinciales no pueden financiar con recursos propios la proporción del gasto de la que son responsables. Esa brecha intenta ser compensada con un régimen de trasferencias cuyo pilar fundamental es la Ley de Coparticipación Federal N° 23.548 (AGOSTO, 2017).

Dada a importância desses recursos para as Províncias se financiarem, bem como seus objetivos que, entre outros, é dividir recursos tributários nacionais aos entes federados como forma de diminuir as desigualdades regionais é importante perceber quais entes federados mais receberem recursos via sistema Coparticipación Federal de Impuestos no período analisado.

A Tabela 12 – valores de Coparticipação federal de impostos no período de 2008 a 2018 – e a Tabela 13 – distribuição acumulada de Recursos Tributários Nacionais referente à *Coparticipación Federal de Impuestos* no período de 2008 a 2018 – foram organizadas com base nos dados disponíveis no site da *Comisión Federal de Impuestos*, a partir das planilhas que demonstravam *Distribución Efectiva de Recursos Tributarios Nacionales* e da *Información Económica Provincial y Municipal de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Hacienda*. Dessas planilhas, foram considerados somente os dados de transferências de recursos via *Coparticipación Federal de Impuestos* referidos na Lei nº 23.548.

Observando-se a Tabela 13, as províncias que menos receberam recursos são as que têm menor número de habitantes e menor percentual de população vivendo a abaixo da linha da pobreza (Tierra del Fuego, Santa Cruz e Chubut); já as que mais receberam recursos são as mais populosas e com maior quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza (Bueno Aires, Santa Fé e Córdoba). Importante observar que ainda há províncias com elevado índices de pobreza, como Santiago Del Estero e Mendonza, que não figuram entre as que mais receberam recursos, porém contam um número pequeno de habitantes. Essa análise é importante uma vez que a lógica da coparticipação federal de impostos funciona justamente para dividir recursos tributários nacionais às Províncias buscando reduzir desigualdades territoriais e de desenvolvimento.

Tabela 13 – Distribuição acumulada de Recursos Tributários Nacionais referente a Coparticipación Federal de Impuestos – Argentina – 2008-2018

| Ente federado       | Total              | População total <sup>31</sup> | Nº de pessoas abaixo da linha da pobreza <sup>32</sup> |
|---------------------|--------------------|-------------------------------|--|
| Bueno Aires         | 264.487.011.030,21 | 15.625.84                     | 30,70 %  |
| Santa Fe            | 123.432.883.377,21 | 3.194.537                     | 26,43 %  |
| Córdoba             | 120.401.475.862,92 | 3.308.876                     | 30,06 %  |
| Chaco               | 68.584.315.095,51  | 1.055.259                     | 28,80 %  |
| Entre Ríos          | 67.902.804.223,48  | 1.235.994                     | 26,97 %  |
| Tucumán             | 63.876.063.384,93  | 1.448.188                     | 24,20 %  |
| Santiago del Estero | 55.857.085.762,50  | 874.006                       | 44,70 %  |
| Mendoza             | 54.128.313.772,08  | 1.738.929                     | 27,90 %  |
| Formosa             | 51.141.107.637,27  | 530.612                       | 24,90 %  |
| Salta               | 50.439.524.407,92  | 1.214.441                     | 26,40 %  |
| Corrientes          | 49.885.295.622,59  | 992.525                       | 36,80 %  |
| San Juan            | 46.957.608.195,06  | 681.055                       | 25,40 %  |
| G.C.A.B.A.          | 43.204.041.424,38  | 2.890.151                     | 11,20 %  |
| Misiones            | 42.258.647.442,45  | 1.101.593                     | 28,50 %  |
| Jujuy               | 38.962.574.668,45  | 673.307                       | 30,30 %  |
| Catamarca           | 38.687.960.554,14  | 368.828                       | 26,30 %  |
| Río Negro           | 34.812.576.003,51  | 638.645                       | 24,40 %  |
| San Luís            | 32.160.074.312,72  | 432.310                       | 17,90 %  |
| La Rioja            | 28.875.415.331,96  | 333.642                       | 23,50 %  |
| La Pampa            | 26.420.699.049,56  | 318.951                       | 26,30 %  |
| Neuquén             | 23.130.661.354,97  | 551.266                       | 25,80 %  |
| Chubut              | 20.990.079.716,46  | 509.108                       | 19,72 %  |
| Santa Cruz          | 19.101.863.529,47  | 273.964                       | 18,40 %  |
| Tierra del Fuego    | 18.241.360.958,73  | 127.205                       | 10,40 %  |

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponíveis da CFI, da *Dirección Nacional de Asuntos Provinciales*.

## 5.6 LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Segundo disposição da LFE, o gasto consolidado em educação, somando-se todos os entes federados, deveria chegar a 6% do PIB; para isso foi criada uma fórmula de cálculo constante nos Quadros 15 e 16 que previa um aumento do esforço do Governo Nacional, das Províncias e da CABA. Para alcançar esse crescimento foi considerando o gasto em relação ao PIB do ano de 2005, apresentado no projeto de lei do orçamento daquele ano. Além disso, foi fixado o prazo de cinco anos para uma destinação específica dos recursos *Coparticipables*, nos

<sup>31</sup> Com base nos dados disponíveis pela *Dirección Nacional de Asuntos Provinciales*. Referente ao censo de 2010.

<sup>32</sup> Com base nos dados disponíveis por *Información Económica Provincial y Municipal de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda*.

termos do artigo 75 da Constituição, para a área da educação e foi criado o programa nacional de compensação salarial docente. A LFE determinou que os recursos distribuídos às Províncias e CABA, oriundos do orçamento nacional, seriam repartidos com base na distribuição das matrículas da população fora da escola na faixa etária de 03 a 17 anos, a incidência de matrículas na zona rural, a capacidade financeira das províncias e da CABA, entre outros indicadores. Proposta pelo Governo Nacional e implementada em um período de crescimento econômico, aumento de arrecadação e maior participação no Estado em diversos setores, a LFE estabeleceu uma política pública que se propôs, em resumo, aumentar os gastos governamentais com educação, estabelecendo metas de gasto e regras de distribuição de recursos.

Para analisar dados a respeito da implementação da LFE e se, de fato, houve um aumento do gasto público em educação no período, buscou-se dados na *Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa* vinculada ao *Ministerio de Educación* observando o gasto em educação por nível de governo no período analisado, contudo, nessa base de dados, somente estão disponíveis dados a partir do ano de 2005.

Tabela 14 – Gasto consolidado da educação nos termos da Lei nº 26.075 (Ley de Financiamiento Educativo) e da Lei nº 26.206 (Ley de educación nacional) – Argentina – 2005-2018 (em milhões de pesos)

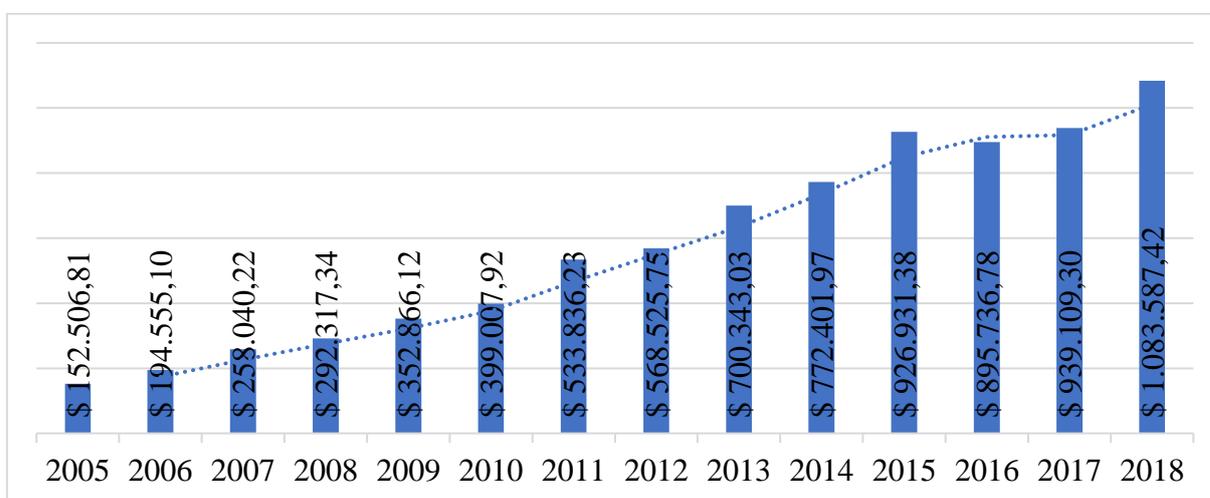
| Ano  | Governo Nacional | Províncias e CABA | TOTAL        |
|------|------------------|-------------------|--------------|
| 2005 | 124.761,04       | 412.068,28        | 536.829,32   |
| 2006 | 160.438,82       | 494.694,51        | 655.133,33   |
| 2007 | 213.559,42       | 587.513,60        | 801.073,02   |
| 2008 | 239.715,02       | 782.693,52        | 1.022.408,54 |
| 2009 | 286.233,65       | 890.309,21        | 1.176.542,86 |
| 2010 | 322.929,11       | 971.896,18        | 1.294.825,29 |
| 2011 | 441.164,56       | 1.226.952,38      | 1.668.116,94 |
| 2012 | 459.563,17       | 1.393.650,36      | 1.853.213,53 |
| 2013 | 566.583,69       | 1.614.624,70      | 2.181.208,39 |
| 2014 | 622.227,85       | 1.742.836,90      | 2.365.064,75 |
| 2015 | 758.979,11       | 2.148.345,30      | 2.907.324,41 |
| 2016 | 733.826,35       | 2.058.378,81      | 2.792.205,16 |
| 2017 | 777.082,95       | 2.110.429,53      | 2.887.512,48 |
| 2018 | 609.355,83       | 1.796.002,72      | 2.405.358,55 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis na *Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa* do *Ministerio de Educación*.

Os dados disponíveis na Tabela 14 não consideram os gastos com ciência e tecnologia e referem-se aos gastos totais em educação de cada esfera de governo em milhões de pesos e foram atualizados monetariamente a partir da inflação mensal do período analisado

disponibilizada no site do *Banco Central de la República Argentina* a partir do *Índice de Precio al Consumidor (IPC)*. Observando-se esses dados houve aumento de gastos tanto do Governo Nacional (28,59%) quanto das Províncias (20,05%) entre 2005 e 2006. Talvez, se houvesse dados disponíveis de anos anteriores, poderia se considerar uma tendência de aumento de gasto, antes de aprovação da LFE, em virtude do crescimento econômico vivenciado pelo país a partir de 2003. Mesmo assim, o crescimento do gasto a partir de 2007 e a diferença entre um ano e outro é muito maior do que a verificada entre 2005 e 2006. Com o crescimento da economia e com a estabilidade democrática verificadas no período, o crescimento da arrecadação de tributos poderia justificar o esforço para o aumento do gasto além, é claro, da aprovação da LFE. Contudo, os dados disponíveis na *Coordinación General de Estudios de Costos del Sistema Educativo (CGECSE)* do Ministério de Educación demonstram que houve também um esforço por parte dos governos provinciais e do governo nacional em aumentar os valores gastos em educação ciência e tecnologia, em relação aos seus orçamentos, para cumprir as metas estabelecidas na *Ley del Financiamiento Educativo* como mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 6 – Gasto do Governo Nacional em Educação, Ciência e Tecnología nos termos da Ley del Financiamiento Educativo n° 26.075. (em milhões de pesos)



Fonte: CGECSE/DNPPE/SIyCE/MECCyT.

A linha de tendência do Gráfico 6, após a atualização monetária a partir da inflação mensal do período analisado disponibilizada no site do *Banco Central de la República Argentina* a partir do *Índice de Precio al Consumidor (IPC)*, mostra um crescimento acumulado de 507,79% a partir do ano de 2005 com leve queda em 2016 retomando o crescimento ao final do período analisado.

Tabela 15 – Participação das despesas em educação no Gasto Público Total Provincial e da CABA – Argentina – 2005-2018

| Ente Federado          | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Buenos Aires           | 36,0% | 39,9% | 38,4% | 41,2% | 42,0% | 39,5% | 41,1% | 41,3% | 40,5% | 39,1% | 39,4% | 37,4% | 36,7% | 35,8% |
| Catamarca              | 25,1% | 24,8% | 23,1% | 26,1% | 27,3% | 27,0% | 24,0% | 24,3% | 24,7% | 24,9% | 26,1% | 27,1% | 19,6% | 19,5% |
| Chaco                  | 31,9% | 34,1% | 32,0% | 35,2% | 40,4% | 36,5% | 35,0% | 38,2% | 35,6% | 34,6% | 33,1% | 30,5% | 27,3% | 26,6% |
| Chubut                 | 26,9% | 27,6% | 28,6% | 27,8% | 29,6% | 29,0% | 29,5% | 30,9% | 31,8% | 30,7% | 33,1% | 33,9% | 33,1% | 30,7% |
| Ciudad de Buenos Aires | 27,6% | 27,1% | 26,9% | 26,9% | 27,4% | 27,0% | 27,4% | 26,9% | 23,1% | 24,8% | 24,2% | 20,9% | 33,9% | 32,9% |
| Córdoba                | 28,6% | 28,9% | 29,8% | 32,9% | 32,2% | 31,6% | 28,6% | 30,6% | 30,5% | 30,4% | 29,1% | 30,1% | 25,9% | 22,4% |
| Corrientes             | 28,1% | 31,0% | 31,3% | 34,6% | 36,3% | 38,1% | 35,2% | 35,8% | 35,4% | 35,6% | 35,2% | 40,2% | 31,2% | 29,7% |
| Entre Ríos             | 28,2% | 27,5% | 29,9% | 30,4% | 32,0% | 31,1% | 30,9% | 30,3% | 30,1% | 26,4% | 31,9% | 32,3% | 30,2% | 31,4% |
| Formosa                | 20,8% | 27,0% | 30,0% | 31,3% | 34,8% | 30,9% | 28,5% | 27,7% | 27,0% | 25,7% | 26,8% | 27,3% | 25,5% | 25,2% |
| Jujuy                  | 35,1% | 36,5% | 35,0% | 36,6% | 41,0% | 37,6% | 36,3% | 35,2% | 32,7% | 31,6% | 34,1% | 29,9% | 27,6% | 25,7% |
| La Pampa               | 27,7% | 26,7% | 26,0% | 29,2% | 32,1% | 28,8% | 30,2% | 31,8% | 32,7% | 31,7% | 32,9% | 34,8% | 27,6% | 27,5% |
| La Rioja               | 24,0% | 26,1% | 27,4% | 29,8% | 31,8% | 31,5% | 31,4% | 28,7% | 28,8% | 27,5% | 28,5% | 28,5% | 24,8% | 22,6% |
| Mendoza                | 28,2% | 28,0% | 29,8% | 30,9% | 33,1% | 31,7% | 31,7% | 32,9% | 31,4% | 31,2% | 31,8% | 30,1% | 28,0% | 26,0% |
| Misiones               | 23,4% | 25,1% | 27,3% | 28,3% | 31,6% | 33,9% | 33,4% | 31,8% | 29,3% | 30,8% | 28,4% | 32,0% | 31,3% | 28,7% |
| Neuquén                | 23,6% | 25,4% | 26,2% | 27,7% | 29,0% | 29,9% | 30,8% | 30,2% | 29,7% | 28,9% | 30,7% | 30,9% | 31,3% | 28,7% |
| Río Negro              | 29,6% | 31,4% | 30,8% | 32,7% | 34,2% | 33,2% | 35,8% | 35,1% | 35,3% | 36,1% | 34,3% | 33,3% | 32,9% | 28,5% |
| Salta                  | 22,6% | 23,9% | 22,4% | 24,4% | 25,5% | 25,8% | 25,4% | 25,6% | 24,1% | 28,4% | 29,8% | 31,6% | 30,2% | 31,9% |
| San Juan               | 24,8% | 26,2% | 26,5% | 26,2% | 28,8% | 29,3% | 28,3% | 26,8% | 24,7% | 27,2% | 26,2% | 24,6% | 23,3% | 21,4% |
| San Luis               | 25,7% | 23,4% | 24,7% | 28,6% | 26,3% | 20,8% | 25,6% | 24,6% | 28,9% | 32,8% | 35,2% | 32,0% | 32,1% | 25,7% |
| Santa Cruz             | 13,9% | 14,2% | 18,2% | 26,2% | 25,9% | 26,3% | 28,1% | 25,3% | 27,0% | 29,8% | 29,2% | 29,8% | 27,8% | 23,1% |
| Santa Fe               | 30,8% | 32,4% | 34,8% | 36,4% | 38,9% | 37,4% | 37,3% | 38,9% | 36,7% | 34,7% | 32,6% | 31,7% | 29,3% | 28,6% |
| Santiago del Estero    | 25,1% | 23,4% | 21,3% | 22,5% | 32,2% | 30,5% | 27,5% | 28,7% | 26,1% | 24,3% | 23,3% | 26,2% | 26,7% | 24,2% |
| Tierra del Fuego       | 22,9% | 24,2% | 23,7% | 29,9% | 31,5% | 28,9% | 28,2% | 27,4% | 29,1% | 30,6% | 30,0% | 29,7% | 27,4% | 23,6% |
| Tucumán                | 22,0% | 22,6% | 23,2% | 25,3% | 29,3% | 29,0% | 27,6% | 28,9% | 28,7% | 28,7% | 27,7% | 26,8% | 24,8% | 24,0% |
| <b>Total</b>           | 29,2% | 30,7% | 30,7% | 33,0% | 34,7% | 33,4% | 33,4% | 33,6% | 32,4% | 32,0% | 32,3% | 31,3% | 29,6% | 28,1% |

Fonte: Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa do Ministerio de Educación.

O aumento de recursos gastos em educação no período, demonstrado na Tabela 15, poderia ser justificado pelo aumento da arrecadação do Governo Federal em virtude do crescimento econômico, porém não foi somente isso, os dados das Tabelas 14 e 15 mostram que houve aumento de valores pagos por parte dos governos provinciais com despesas educacionais no período analisado. Há que prestar atenção aos dados da Tabela 15 na qual está considerado o percentual de gasto realizado pelas províncias e pela CABA, mas excluídas as transferências do Governo Nacional. Ou seja, os dados ali expressos, extraídos da *Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa do Ministerio de Educación* ilustram percentualmente o esforço realizado pelos entes federados no sentido de aumentar os gastos com educação.

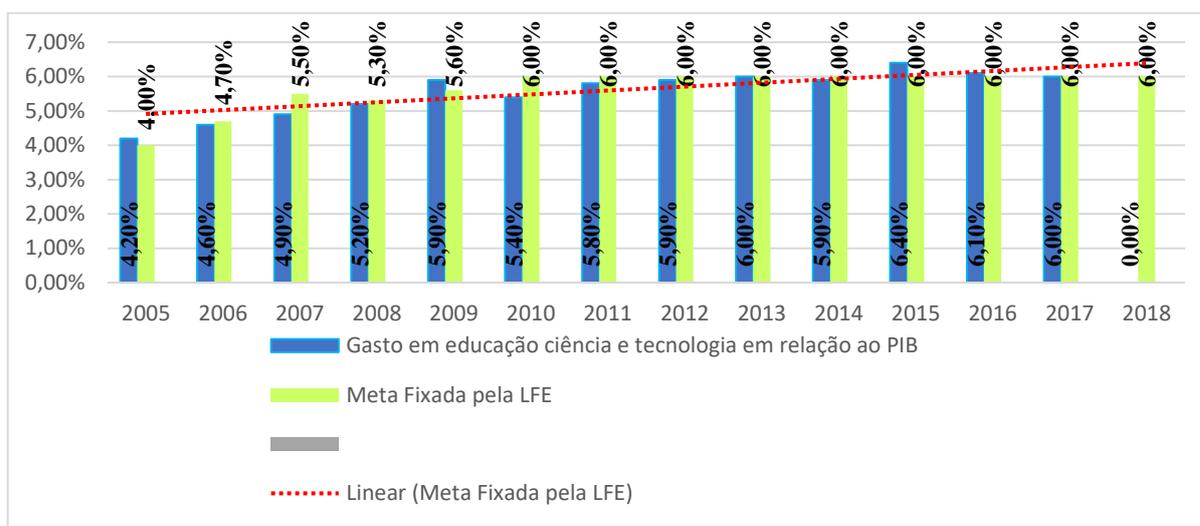
A título de exemplo vamos observar a evolução dos dados de três províncias escolhidas aleatoriamente com base no percentual de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza segundo os dados disponíveis por *Información Económica Provincial y Municipal de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda* e que tem níveis populacionais semelhantes. Santiago del Estero tem uma população aproximada de 874.006 habitantes dos quais 44,70% vivem abaixo da linha de pobreza e a participação das despesas em educação no Gasto Público dessa província era de 25,1% no ano de 2005 chegando a 32,2% quatro anos depois, mas com tendência de queda depois de 2009 com especial atenção para os anos de 2015 e 2018 cujo percentual foi respectivamente 23,3 % e 24,2 % percentuais menores que os apurados no início do período.

Já a província de San Juan que conta com uma população de 681.055 habitantes, dos quais 25,40% vivem abaixo da linha da pobreza, apresentou, no ano de 2005, 24,8%, Participação das despesas em educação no Gasto Público, tendo atingido seu máximo percentual no ano de 2010 com 29,3% e também apresentando uma tendência de queda sendo que nos anos de 2016 a 2018 o percentual foi menor que o do ano de 2005.

A província de Corrientes que tem uma população de 992.525 dos quais 36,80% estão abaixo da linha da pobreza também apresentou movimento semelhante na participação das despesas em educação no Gasto Público sendo que em 2005 esse percentual era de 28,1% subindo a 38,1% no ano de 2010 e apresentando queda até o final do período analisado sendo que no ano de 2018, de acordo com os dados da Tabela 15, esse percentual se aproxima dos percentuais do ano de 2005 ao atingirem 29,7%

Em síntese, no período analisado a tendência foi de aumento do percentual de Participação das despesas em educação no Gasto Público até o ano de 2011, mas com tendência de queda a partir de 2012, em especial nos anos de 2017 e 2018. Ou seja, o aumento do gasto com despesas de educação a partir da aprovação da LFE não foi somente de valores, mas de esforço de gasto também, uma vez que o percentual de gasto em relação aos orçamentos das províncias e da CABA foi aumentando nas suas execuções orçamentárias. Os dados mostram que entre os anos de 2006 e 2012 o crescimento do gasto foi constante, porém, a partir de 2013 verificou-se quedas seguidas de percentual de esforço das Províncias ano após ano até chegar, em 2018, a índices menores que os de 2005 em 12 Províncias. Essa tendência geral pode ser percebida na Tabela 15 ao observar-se o total da Participação das despesas em educação no Gasto Público Total Provincial e da CABA no período que saiu de 29,2% em 2005 chegando a 28,1% em 2018, mesmo tendo crescido no período.

Gráfico 7 – Cumprimento das metas de gasto da Ley del Financiamiento Educativo



Fonte: Retirado de Claus e Sanchez (2019). Nota: os autores não registraram o gasto de 2018, possivelmente não estava ainda disponível no momento da escrita do artigo.

O que os dados coletados mostram é que de fato houve aumento de gasto, bem como aumento do esforço dos entes federados para o cumprimento das metas estabelecidas na LFE, contudo, a meta de 6% do PIB foi atingida somente em quatro anos e não de forma sustentada após o ano de 2013. Em 2010, comparado a 2005, houve incremento de 1,2 ponto percentual no indicador “gasto em educação/PIB”; em 2015, este indicador foi 2,2 pontos percentuais a mais do que em 2005 e 1,0 ponto percentual a mais do que em 2010; já em 2017, o indicador recuou 0,4 pontos percentuais frente a 2015, embora tenha ficado na meta, 6%.

Considerando a importância da implementação da LFE no contexto educacional argentino, são inúmeros os estudos e análises sobre o cumprimento ou não de suas metas, bem como os limites e possibilidade de implementação global da lei.

Bezem, Mezzadra e Rivas (2012), em estudo intitulado *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, produzido para o CIPPEC, fazem um amplo e detalhado estudo sobre a implementação da LFE e concluem:

En síntesis, la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo se dio en el marco de un claro crecimiento económico, con un aumento considerable de la recaudación impositiva y el gasto público con relación al PBI, y en un contexto inflacionario que tiñó el escenario político sindical de la educación (BEZEM; MEZZADRA; RIVAS, 2012, p. 7).

Em visão semelhante, Narodowski, Chain e Martin (2013), explicam foi uma lei apenas de financiamento educativo, não abordando ou relacionando outras questões educacionais e didáticas, por exemplo, com os aspectos de financiamento e acrescentam que foi uma lei pensada

e aprovada tendo como sustentação um cenário de amplo crescimento econômico e [...] *no queda muy claro cómo se resolvería la cuestión en un momento de atascamiento* (NARODOWSKI; CHAIN; MARTIN, 2013, p. 100). Morduchowicz (2008, p. 19) em estudo produzido sobre o federalismo fiscal educativo na Argentina, confirma que as metas estabelecidas na LFE se sustentaram em um período de crescimento econômico e “*La ley procuro que, a diferencia de otras oportunidades, parte de esa mejora se destine al sistema educativo*”.

Todos os estudos analisados para essa tese, em especial, Narodowski, Chain e Martin (2013), Morduchowicz (2008), Bezem, Mezzadra e Rivas (2012), Claus e Sanchez (2019) concordam que a aprovação e implementação da LFE foi importante na história do financiamento da educação argentina, também os dados coletados para essa tese mostram que houve um aumento do gasto em relação ao PIB e de esforço por parte dos entes federados em cumprir as metas. Por outro lado, chama a atenção que, de uma maneira ou de outra, os mecanismos presentes na lei nem sempre se cumpriram e estão condicionados aos vai e vens do crescimento da economia argentina.

## 5.7 FONDO NACIONAL DE INCENTIVO DOCENTE

Criado em 1998 como uma possibilidade de superar o crônico problema da baixa remuneração docente na Argentina, o FONID nasceu em um contexto de grandes protestos nacionais de sindicatos docentes. Logo de início não conseguiu arrecadar todos os recursos que precisava para cobrir os gastos, como já explicado anteriormente, e tinha previsão de durar cinco anos, mas ainda segue vigente após sucessivas prorrogações.

Inicialmente a Lei nº 25053 de dezembro de 1998 previa

ARTICULO 13. —Los recursos del Fondo Nacional de Incentivo Docente serán destinados a abonar una asignación especial de carácter remunerativo por cargo que se liquidará mensualmente exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente. Los criterios para definir la asignación a los distintos cargos serán acordados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional, procurando compensar desigualdades (ARGENTINA, 1998).

Ou seja, ainda que o pagamento mensal de salários seja uma responsabilidade das Províncias, a Lei determinou uma complementação salarial com recursos do orçamento nacional para cada professor de instituição pública ou privada. Mas durante seu tempo de vigência, a Lei foi modificada a partir de outros atos legais, como em julho de 2000, quando foi adicionado o artigo 13 bis, fixando critérios para calcular os valores a serem pagos, como por

exemplo, nos casos em que o salário do professor fosse menor do que o pago pelo ente federado em que o professor estivesse atuando, os valores destinados a ele a título de FONID deveriam ser suficientes para igualar ao salário já pago pela jurisdição em que atua; quando o salário recebido por um professor fosse maior do que o valor a receber do FONID, esse professor não receberia adicional a título de FONID.

Em 2003, já no período histórico abrangido pela pesquisa desta Tese, a Lei foi modificada novamente, agregando um segundo parágrafo ao artigo 11, no qual ficou determinado que a lei se financiaria, nos anos de 2002 e 2003, com o acréscimo da arrecadação (no orçamento do governo nacional de 2003) do imposto sobre créditos e débitos criado em 2001. Em setembro de 2004, através da Lei nº 25.919, a vigência do Fundo foi prorrogada por mais cinco anos ou até a aprovação de uma lei de financiamento educativo integral. Fato esse que ocorreu em 2006 com a aprovação da LFE que, no seu artigo 19, manteve a existência das regras do FONID e determinou sua prorrogação. A partir da Lei nº 25.919 de 2004, ocorre a prorrogação do fundo por mais cinco anos e foram acrescentados parágrafos ao artigo 11 que determinaram, entre outras coisas:

El presupuesto de la Administración nacional incluirá anualmente en la partida presupuestaria correspondiente a la jurisdicción 70 —Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología— la suma indicada en el párrafo precedente destinada a la financiación del Fondo Nacional de Incentivo Docente, con cargo a Rentas Generales (ARGENTINA, 2004).

Em resumo, os valores do FONID devem estar disponíveis e explícitos dentro da estrutura contábil do orçamento do Governo Nacional destinado ao Ministério da Educação, valores esses que deveriam ser suficientes para custear a quantidade de docentes beneficiados pelo fundo no ano anterior, os que passaram a atuar como professores durante o ano e os que passaram a receber complementação salarial com recursos do Fundo.

Os valores do FONID transferidos do Governo Nacional aos governos provinciais e à CABA consideram os professores que atuam dentro do sistema educacional público ou privado subsidiado, com função de compensar desigualdades salariais. Os dados expressos a seguir foram extraídos do site do Ministério da Economia na opção “*presupuesto abierto*” e consideram os valores orçados a título de FONID entre os anos 2003 e 2006 e, a partir de 2007, expressam os valores executados. A mudança entre orçado e executado se deve ao fato de o site do ministério, na opção “*presupuesto abierto*” apresentar a consulta ao orçamento de diversas maneiras, mas nem todas têm as informações que contemplem o recorte temporal dessa tese. Optou-se por pesquisar pela opção de quem gasta e, nela, buscar na aba programas e, nesse caso

os dados de execução orçamentária somente estão disponíveis a contar do ano de 2007. Há dados disponíveis no site do ministério sobre o FONID entre os anos de 2003 e 2006, mas, nesse período, foi preciso consultar a aba “Oficina Nacional del Presupuesto” e nela pesquisar ano a ano os orçamentos aprovados. Em cada um dos orçamentos de 2003 a 2006 buscou-se os gastos previstos por “Jurisdicción Entidad” e, nesse, os gastos orçados referentes ao Ministério de Educación, Ciencia y Tecnología”. Em toda essa tese sempre buscou-se observar dados orçamentário efetivamente executados, mas, nesse caso, pela ausência de dados governamentais no site do Ministério da Economía sobre a execução orçamentaria do FONID, optou-se, em também expressar os dados simplesmente orçados nos anos de 2003,2004,2005 e 2006.

Tabela 16 – Montante de recursos transferidos do orçamento do governo nacional às províncias e CABA a título de FONID – Argentina – 2004-2018 (em milhões de pesos argentinos)

| Ano  | Valor      |
|------|------------|
| 2003 | s/d        |
| 2004 | 19.029,45  |
| 2005 | 30.022,09  |
| 2006 | 27.258,68  |
| 2007 | 25.926,17  |
| 2008 | 24.106,08  |
| 2009 | 24.457,56  |
| 2010 | 26.223,70  |
| 2011 | 44.637,36  |
| 2012 | 47.155,77  |
| 2013 | 55.822,04  |
| 2014 | 49.062,67  |
| 2015 | 47.814,16  |
| 2016 | 88.936,22  |
| 2017 | 107.128,78 |
| 2018 | 69.782,84  |

Nota: atualizados monetariamente considerando o IPC informado pelo Banco central de la República Argentina para o mês de dezembro de 2021.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Presupuesto Abierto e Oficina Nacional de Presupuesto do Ministerio da economía*.

Os dados constantes na Tabela 16 considerando-se os valores informados no site do Ministério da Economía na seção “*Presupuesto Abierto*” e “*Oficina Nacional de Presupuesto*” mostram que no período de 2003 a 2018 o montante de recursos transferidos a título de FONID, pelo Governo Nacional às províncias e à CABA, apresentou trajetória de oscilação, mas com

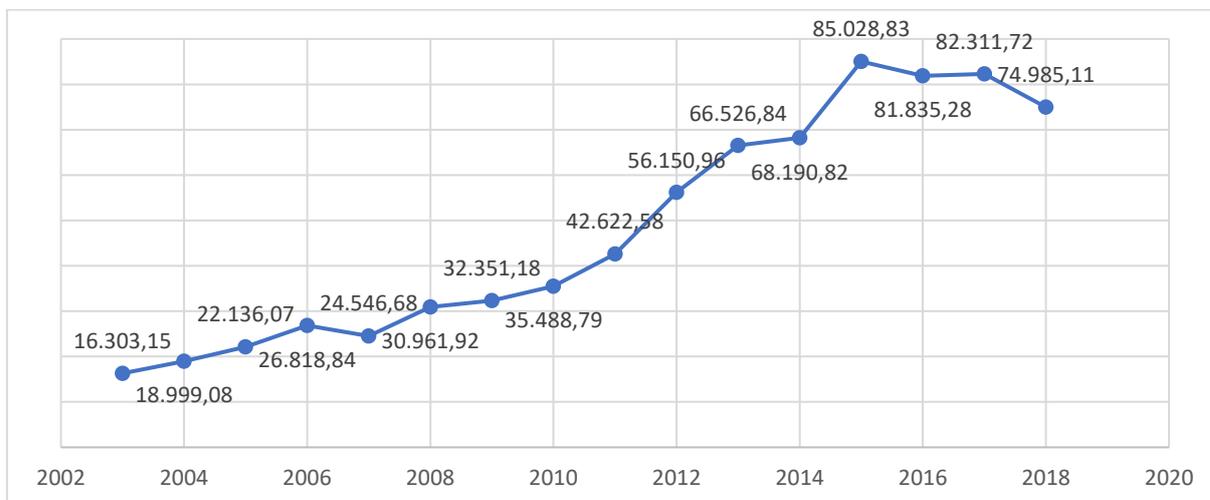
tendência de crescimento, mesmo após o período de 2015 com a troca de governo e nova crise econômica e fiscal no país. Entre os dados apresentados na Tabela 16, chama atenção os valores expressos para o ano de 2016 que, em relação ao ano anterior, tiveram um aumento de 86 %. Segundo Claus e Sanchez (2019), em estudo produzido para o CIPPEC sobre o financiamento da educação na Argentina, no ano de 2016, ocorreram mudanças nos critérios de distribuição dos recursos do FONID que passou a ser pago uma única vez por professor (antes disso os valores eram pagos até duas vezes por docente) e, além disso, estipulou-se que o salário dos professores não poderia ser menor que 20% a mais que o salário mínimo nacional “*Si la diferencia entre ambos fuera menor al 20%, el salario docente deberá actualizarse automáticamente y es el Ministerio de Educación de la Nación el que debe financiar la diferencia mediante fondos adicionales de FONID [...]*” (CLAUS; SANCHEZ, 2019, p. 58). Segundo os mesmos autores, essas mudanças foram tão significativas que, com elas, o montante pago por docente a título de FONID passou de \$255 a \$910 no mês de fevereiro de 2016, e para \$1210 em julho do mesmo ano.

Segundo Morduchowicz (2008), a partir do ano de 2005, houve uma centralização no Ministério de Educação das questões referentes à remuneração docente, em especial as negociações salariais com os sindicatos docentes, e o Governo Nacional começou a pautar o debate e se comprometeu a compensar as Províncias que não podiam financiar sozinhas as somas estabelecidas a título de remuneração docente; o autor resume essa relação da seguinte forma:

Más allá de las pujas por la distribución de esos ingresos, en momentos de crisis o ahogo financiero, el Estado nacional sostuvo con sus propios recursos los tesoros provinciales. La ayuda por la definición de los salarios docentes no ha sido el único caso, pero es un claro ejemplo de ello aplicado al ámbito educativo (MORDUCHOWICZ, 2008, p. 18).

Um dos objetivos do Fundo foi buscar resolver o problema crônico e histórico da baixa remuneração docente e, para verificar o comportamento da remuneração docente no período de 2003 a 2018, buscou-se dados do *Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología*, através de informe periódico publicado pela *Subsecretaría de Coordinación Administrativa Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo*, informe esse intitulado: *Informe Indicativo de Salários Docentes*.

Gráfico 8 – Evolução da remuneração docente no período em pesos argentinos, considerando o financiamento nacional e provincial – Argentina – 2003-2018



Nota: atualizados monetariamente considerando o IPC informado pelo Banco central de la República Argentina para o mês de dezembro de 2021.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministerio de Educación, Secretaría de Educación, Subsecretaría de Planeamiento Educativo, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Informe Indicativo de Salarios Docentes.

O que os dados do Gráfico 8 revelam é que, após a correção monetária, houve um crescimento da remuneração docente no período analisado e, cabe esclarecer, segundo o *Informe Indicativo de Salarios Docentes*, no ano de 2004 foi a primeira vez que o Governo Nacional conseguiu recursos para cumprir todas as doze parcelas anuais de FONID e acrescentou mais recursos para pagar débitos do FONID de anos anteriores:

Con el fin de cancelar la deuda originada por el FONID, se prevé incrementar un 25% la cuota para el período marzo a junio de 2004 y un 30% para la cuota correspondiente al semestre julio / diciembre de 2004, dejando un resto para saldar en el año 2005 (MECyT, p. 10 2004).

Em outras palavras, o Governo Nacional impulsionou uma política de transferência de recursos às províncias para que essas pudessem remunerar melhor seus docentes e, no período analisado, pelos dados coletados, pode-se perceber que a tendência foi de elevação da remuneração. Considerando, o objetivo dessa Tese que é analisar o papel do Governo Nacional no financiamento a partir de algumas políticas específicas entre elas o FONID, não serão analisadas outras ações que possam ter colaborado com esse incremento, como por exemplo, o crescimento econômico, aumentos salariais promovidos pelas províncias e outras políticas de compensação salarial.

Segundo Claus e Sanchez (2019), em estudo para o CIPPEC, entre os anos de 2002 e 2008 o salário docente no país cresceu aproximadamente 84%, sendo que, depois desse período,

entre 2008 e 2015, houve subidas e descidas com considerável perda de poder aquisitivo, fruto de crises econômicas, mas ainda se registrando um incremento de 4%. A partir de 2012, segundo os mesmos autores, o nível de gasto a título salarial por parte do Governo Nacional reduziu cerca de 30%, pois se manteve, em valores reais, em \$ 255 por docente o que, na prática, acarretou perda do poder de compra. O salário veio perdendo poder compra e, segundo Claus e Sanchez (2019, p. 36), retroagiu a valores de 2006, porém;

En 2016 se registró un incremento significativo, del 73%, coincidente con un aumento importante del monto abonado en concepto de FONID: pasó de \$255 a \$910 en febrero de 2016, y a \$1210 en julio del mismo año. En este mismo año, también se modificó el criterio de asignación: comenzó a pagarse una única vez por docente, independientemente de la cantidad de designaciones.

Esses incrementos orçamentários do Governo Nacional ao FONID ajudam a explicar o crescimento contínuo da média de remuneração docente na Argentina no período de 2003 a 2018 mostrado no Gráfico 8, bem como o aumento de gasto por parte do governo nacional explicitado na Tabela 16.

## 5.8 A LEY DE EDUCACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL

Como já explicado anteriormente, a LETP foi aprovada no ano de 2005, já no período de governo chamado Kirchnerista, reorganizando uma modalidade educacional que já existia em Argentina, a educação profissional e técnica. Surge com a intenção de melhorar a qualidade das instituições que já ofertavam ETP, vincular as atividades dessas instituições com a ciência, tecnologia, o trabalho e a produção para o trabalho e para a ciência pensando essa modalidade como algo estratégico no desenvolvimento social e econômico do país. Na prática, a lei implementa processos de homologação de diplomas de ETP, catálogo nacional de títulos e diplomas e um registro nacional de instituições que ofertam educação técnica e profissional.

Do ponto de vista da gestão, a partir da nova Lei coube ao Ministério de Educación, Ciencia y Tecnología, através do Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) a gestão dessa modalidade, em articulação com os demais entes federados. A LETP criou o FETP que deve ser financiado com 0,2% do total da arrecadação que compõe o orçamento anual do setor público nacional, valores que devem ser investidos diretamente em escolas de ETP.

ARTICULO 53. — Los parámetros para la distribución entre provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los procedimientos de gestión del Fondo Nacional para la Educación Técnica Profesional se acordarán en el Consejo Federal de Cultura y

Educación. Los recursos se aplicarán a equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos (ARGENTINA, 2005).

O próprio texto da Lei já determina de quem é a responsabilidade de estabelecer a forma de divisão dos recursos e como esses recursos devem ser gastos pelas Províncias. O total de recursos, dentro do percentual estabelecido em Lei, é distribuído entre as Províncias para que, por sua vez, estas distribuam entre as escolas que ofertam ETP, em fórmula definida pelo *Consejo Federal de Cultura y de Educación*.

Ao longo do período analisado, diversas resoluções do *Consejo Federal de Cultura y de Educación* dispuseram sobre o financiamento da ETP via FNETP. Segundo dados disponíveis no site do Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), a Resolução nº 250, de dezembro de 2005, determinou que os coeficientes de distribuição de recursos para a ETP deveriam buscar uma participação equitativa das províncias dos recursos do FNETP. Para isso determinou que os coeficientes de distribuição obedecessem, o que estava estabelecido na Resolução 177/2002 do *Consejo Federal de Cultura y Educación*, ou seja, que 85 % dos gastos se deveria ser distribuído de acordo com a quantidade de alunos matriculados na educação inicial, EGB, polimodal e terciária não universitária e os 15% restantes deveriam ser distribuídos assegurando um mínimo equivalente ao indicador de Coparticipación e compensar a os indicadores de vulnerabilidade social. Contudo a própria resolução 250/2005 determinou também que, a partir de janeiro de 2006, as províncias poderiam apresentar plano de melhorias institucionais, a fim de conseguirem recursos do FNETP. A Resolução nº 269, de dezembro de 2006, aprovou o documento “*Mejora Continua de la Calidad de la Educación*”, estabeleceu os coeficientes de distribuição dos recursos disponíveis a título de FNETP e o prazo até setembro de 2007 para que as províncias apresentassem os planos de melhora institucionais para receberem recursos. A Resolução nº 03, de março de 2007, autorizou que as universidades nacionais inscrevessem suas instituições que ofertassem ETP no registro federal com o objetivo de receber recursos do FNETP. A Resolução nº 39, de janeiro de 2008, estabeleceu um processo de avaliação dos planos de melhoras educacionais e da aplicação dos recursos recebidos pelas províncias e instituições. A Resolução nº 49, de maio de 2008, autorizou que as províncias inscrevessem planos de melhora educacional das instituições privadas que ofertassem ETP com o objetivo de receberem recursos do FNETP. A Resolução nº 62 de outubro de 2008 aprovou novo plano de “*Mejora Continua de la Calidad de la Educación*” e reorganizou os coeficientes de distribuição dos recursos do FNET que passaram a ser assim considerados:

Para el cálculo final de la distribución se considera asignar:

- 1) 70% de los recursos del Fondo Nacional de Educación Técnica Profesional según la distribución del porcentaje de alumnos años matriculados en Educación Común en el 7mo grado de las escuelas primarias, en el 3° Ciclo de la Educación General Básica (EGB3), Medio o Polimodal y Superior No Universitario (SNU) en cada jurisdicción sobre el total del país.
- 2) 30% de los recursos restantes del Fondo Nacional de Educación Técnica Profesional según el coeficiente de compensación obtenido con el promedio de las variables compensatorias (ARGENTINA, 2005).

Ou seja, na prática, os recursos do FNETP continuaram considerado o tamanho do setor educacional e a situação socioeconômica de cada Província, mas em percentuais diferentes da resolução de 2002. Esses percentuais de coeficiente se mantiveram os mesmos mesmo após a aprovação da Resolução nº 175/2012 que aprovou o documento “*Mejora continúa de la calidad de los entornos formativos y las condiciones institucionales de la Educación Técnico Profesional*”. Em dezembro de 2013, a partir dos debates ocorridos no 80° encontro da *Comisión Federal para la Educación Técnico Profesional*, foi diagnosticado que [...] *los insumos mencionados precedentemente llegan a las instituciones de ETP de manera discontinua y heterogénea afectando la planificación de las actividades formativas [...]* (CFE, 2013); com isso, foi aprovada a Resolução nº 213, que autorizou, para o ano letivo de 2014, mecanismos para que as escolas de ETP públicas pudessem ter acesso a um aporte de recursos para “[...] la adquisición de insumos para la realización de prácticas formativas” (CFE, 2013). A Resolução nº 237, de outubro de 2014, também aprovou a destinação de aporte extra de recursos para as escolas de ETP públicas, destinado a “[...] realizar reparaciones menores y/o la adquisición de mobiliario escolar a los efectos de contribuir a favorecer las condiciones físico ambientales básicas para el desarrollo de las actividades didácticas y pedagógicas” (CFE, 2014), fato que também ocorreu com a aprovação da Resolução CFE nº 267, de setembro de 2015. Em 2016, último ano que há resoluções disponíveis no site do *Consejo Federal de Cultura y de Educación*, foi aprovada a Resolução nº 283, de junho, a qual, entre outras pautas, aprovou coeficiente de distribuição de recursos do *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional*. Esta Resolução ainda está em vigência e mantém as regras de distribuição dos recursos do FNETP, o que demonstra que não houve alteração da regra principal no período analisado.

Para analisar os dados de gasto do Governo Nacional com educação técnica e profissional buscou-se dados no site do *Ministerio de Economía*, na aba “*presupuesto abierto*”, na qual os dados estão explicitados como *Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica*. Usando os filtros disponíveis, os dados foram coletados buscando por *jurisdicción* (*Ministerio de Educación*), *subjurisdicción* (*Ministerio de Educación*), *organismo* (*Ministerio de Educación*) e *programa*.

Tabela 17 – Gastos do Ministério da Educación Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica no período de 2007 a 2018 em milhões de pesos

| Ano  | Valor   |
|------|---------|
| 2007 | 5082,7  |
| 2008 | 5776,9  |
| 2009 | 8449,6  |
| 2010 | 8831,2  |
| 2011 | 9956,1  |
| 2012 | 13962,1 |
| 2013 | 15524,1 |
| 2014 | 17674,2 |
| 2015 | 20944,4 |
| 2016 | 19631,2 |
| 2017 | 16380,1 |
| 2018 | 16373,4 |

Nota: atualizados monetariamente considerando o IPC informado pelo Banco central de la República Argentina para o mês de dezembro de 2021.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Presupuesto Abierto no Ministério da Economía.

A Tabela acima não contém os dados de gastos para os anos de 2005 e 2006, pois os mesmos não estão disponíveis no site do Ministério da Economía. Como forma alternativa na busca de dados tentou-se localizar as informações para esses anos no site do Ministério da Educación e do Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) fontes que também não constam com dados de gasto para o período estudado. Mesmo assim, os dados disponíveis na Tabela 18, que foram atualizados monetariamente com base no IPC para o mês de dezembro de 2021, mostram que houve um aumento do gasto na função *Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica* até o ano de 2015 que representa um crescimento de 312% entre 2007 e 2015. Contudo, em 2015, é observada uma inflexão na tendência com uma redução de 21,82% em três anos. O forte crescimento demonstrado na Tabela 18 ocorrido entre os anos de 2013 e 2015 pode ser explicado pela aprovação das resoluções Resolução nº 213/2013, Resolução nº 237/2014 e Resolução CFE nº 267/2015 que autorizaram um aporte extra de recursos para aqueles anos letivos.

Considerando que os gastos a título de *Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica* podem ser executados de forma abrangente (infraestrutura, gestão, articulações com setor privado etc.) foi necessário refinar a busca no site do Ministério da Economía para valores gastos exclusivamente com *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional* e, nesse caso, somente localizou-se dados a partir do ano de 2012.

Tabela 18 – Gastos do Ministério da Educación na Aplicación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional no período de 2012 a 2018 em milhões de pesos

| Ano  | Valor   |
|------|---------|
| 2012 | 12259,9 |
| 2013 | 14444,6 |
| 2014 | 13636,3 |
| 2015 | 19071,4 |
| 2016 | 2705,8  |
| 2017 | 14758,8 |
| 2018 | 9293,1  |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados disponíveis no Presupuesto Abierto do Ministério da Economia.

Apresentar a Tabela 18 é uma tentativa de mostrar os gastos especificamente com o FNET criado em 2005 a partir da aplicação da LETP. Trata-se de um desmembramento de valores constantes na Tabela 17; desmembramento necessário, uma vez que os gastos realizados na função *Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica* tem, segundo consultado o orçamento do Ministério da Educação, destinações muito variadas. E, além disso, pelo fato de que os valores do fundo são transferidos especificamente para escolas, e a Tabela 18 acaba por não explicar se o aumento e queda de valores ocorreram também especificamente nos valores destinados ao FNET.

Após a correção monetária, a partir dos valores informados pelo Banco Central da Argentina considerando o ICP de dezembro de 2021, o que se percebe, com o desmembramento de valores apresentado na Tabela 18, é que há uma tendência também de crescimento nos valores destinados ao FNT. Há uma tendência de crescimento entre 2012 e 2015 e inflexão nessa tendência nos anos seguintes, com especial atenção para o ano de 2016. Considerando que a queda de valores executados pelo Ministério da Educação a título de FNET, no de 2016, foi muito grande, foi necessário abrir o orçamento para entender o que motivaria tal queda. Ocorre que, no de 2015, o Ministério da Educação orçou \$ 2490,8 milhões de pesos, mas executou \$ 2372,5 milhões de pesos, algo em torno de 95% de execução orçamentária. Contudo, no ano de 2016, o ministério orçou \$ 3.136,8 milhões de pesos, mas executou somente \$ 459,9 milhões de pesos, ou seja, menos de 50 % de execução orçamentária.

Em linhas gerais a tendência é de crescimento de valores gastos com educação técnico profissional no período bem como valores transferidos às escolas de educação técnica e profissional, ainda que ocorra queda dos valores a partir de 2015. Contudo, cabe cautela ao observar esse aumento de recursos, isso porque o valor total gasto no ano de 2015 (ano de maior valor apurado) foi de \$ 20.944,4 milhões para a função *Innovación y Desarrollo de la Formación*

Tecnológica dentro de um orçamento total do Ministério da Educação que, corrigido monetariamente, foi de \$ 564.686,32 milhões de pesos. Ou seja, o valor gasto, em 2015, representa aproximadamente 3,70% do orçamento total do ministério. Além disso, não se pode esquecer que, como bem destacou, Zabala (2015) ao analisar o panorama atual da educação técnica e profissional na Argentina, as escolas precisam elaborar seus Planes de Mejoras Institucionales (PMI), sem os quais elas não recebem recursos do FNETP. Segundo a autora os PMI são “*expresiones materiales más concretas de las nuevas políticas de ETP*” (ZABALA, 2015, p. 66) e tanto a elaboração como a aplicação desses planos necessita pessoal qualificado nas escolas para bem gerir os recursos que servem para aquisição de insumos e equipamento, a ampliación de infraestructura e concessão de bolsas para alunos entre outros gastos.

## 6 FASE DE JUSTAPOSIÇÃO

Anteriormente, nessa tese, buscou-se explicar os elementos que fundamentam um estudo comparado, bem como as partes que compõe esse tipo de estudo a partir dos conceitos abordados por Caballero (2016), Carvalho (2014), Rui (2010), Ferreira (2008), Robertson e Dale (2017), Schriewer (2018) e Piovani e Krawczyk (2017). E, com base nos conceitos explicados por esses autores, parte importante de um estudo comparado constitui-se a fase de justaposição. Esta é considerada por Caballero *et al.* (2016) como a mais determinante no que diz respeito à realização de um estudo comparado, uma vez que nela os dados dos elementos comparados são colocados lado a lado e analisados e interpretados de acordo com a seleção e definição do problema, formulação de hipóteses e a seleção das unidades de análise. Com isso, o comportamento dos dados coletados foi examinado, ao longo do período analisado, bem como seu o impacto nas políticas de financiamento da educação nas federações focalizadas por esta pesquisa, com especial atenção ao papel dos governos nacionais no financiamento da educação nos entes subnacionais nos dois países selecionados.

Para isso serão retomados, de forma resumida, os principais achados para cada uma das políticas selecionadas, a partir dos dados explicitados nos quadros, gráficos e tabelas que se referem às políticas de financiamento da educação básica selecionadas para esse estudo.

### 6.1 O QUE DIZEM OS DADOS SOBRE O BRASIL?

A opção federativa para a organização do Estado brasileiro teve, como bem se viu nas páginas anteriores, seus reflexos na organização educacional, em que pese o sistema já ter nascido descentralizado, ainda no século XIX.

Considerando-se o período estudado nessa tese (2003 a 2018), o país experimentou relativa estabilidade política em diferentes mandatos no Executivo Federal: Fernando Henrique Cardoso (PSDB, dois mandatos), Luís Inácio Lula da Silva (PT, dois mandatos), Dilma Rousseff (PT, dois mandatos, sendo o segundo muito instável e inconcluso em função de impeachment em meados de 2016); em 2016 assumiu a presidência Michel Temer (MDB), num contexto de forte instabilidade política. Na economia, houve períodos de altos e baixos, destacando-se crescimento mais expressivo entre 2007 e 2013. As mudanças de governo, geralmente, significam inflexões na agenda governamental e, também, no caso brasileiro, significaram alterações nas políticas públicas de financiamento da educação básica analisadas nesta tese.

O PDDE, criado ainda no ano de 1995, vivenciou, no recorte temporal dessa tese, algumas alterações normativas e legislativas, como ocorreu com a Resolução CD/FNDE nº 10/2013, que alterou os critérios, as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos, estabeleceu fator de correção dos repasses a fim de reduzir as defasagens entre os valores destinados às escolas e diminuir as desigualdades regionais e acabou com a necessidade de convênios entre a UEx e o FNDE para transferência de recursos. No ano de 2007, através da Resolução CD/FNDE nº 09, houve a determinação de repasse de recursos adicionais para que as escolas funcionassem nos finais de semana e determinou ainda que a transferência de recursos de PDDE, para os anos de 2007, 2008 e 2009, fosse acrescida em 50% para todas as escolas públicas rurais e para as escolas públicas urbanas que cumprissem as metas de IDEB. No mesmo ano, através da Resolução CD/FNDE nº 55, foi determinada a transferência de recursos adicionais para as escolas com mais de 50 alunos que tivessem sido beneficiadas pelo programa Proinfo. Em junho de 2009, depois da conversão da Medida Provisória nº 455 de 2008 na Lei Federal nº 11.947, o PDDE passa a constar no texto legal brasileiro e, assim, deixou de ser somente um programa de governo e sendo regido, a partir de então, por essa lei.

Os dados apresentados no Gráfico 2, no qual aparecem os valores liquidados referentes ao PDDE no período de 2003 a 2018, mostram que a tendência foi de crescimento de valores transferidos do Governo Federal às escolas, somente até o ano de 2014. A partir desse ano, como mostram os dados do Gráfico 2 e da Tabela 6, ocorre grande redução dos valores, sendo que os mesmos somente voltam crescer no ano de 2018, mas ainda assim, muito aquém dos valores pagos em outros anos.

A mais importante política pública de financiamento da educação básica no Brasil, a política de fundos contábeis, representada pelo FUNDEF e pelo FUNDEB, também tem seu início nos anos de 1990 e foi reformulada ao longo do período analisado. Criado ainda em 1996 com a aprovação da Constitucional nº 14/1996, que modificou os artigos. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC), o FUNDEF apresentou, de um ano para outro, altos e baixos no montante de recursos repassados a título de complementação da União aos fundos estaduais; em 2006, o valor foi bem menor do que o de 2003. Como se pode perceber através dos dados disponíveis no Gráfico 3, que mostra os valores totais da complementação da União ao FUNDEF, no período de 2003 a 2005, o crescimento foi de aproximadamente 4,37% no ano de 2005 em relação ao ano de 2003, enquanto o crescimento do Valor Aluno Ano (apresentado no Gráfico 4) foi de 25,91%, ou seja, foi maior em função da diminuição do número de matrículas.

Como demonstrado anteriormente, o FUNDEF apresentava limitações e, por iniciativa do Poder Executivo, foi enviada ao Congresso Nacional a PEC nº 415/2005, para criação do FUNDEB, aprovado como Emenda Constitucional nº 53/2006. O formato do novo Fundo absorveu críticas a respeito do FUNDEF e se valeu de muitos dos debates que já estavam consolidados quanto aos limites do FUNDEF e a propostas de superá-lo. Entre as principais mudanças estava a complementação mínima da União de 10% e a inclusão de toda a educação básica, não somente o ensino fundamental como o FUNDEF.

No período de 2007 a 2018, como se pode perceber analisando os dados de repasses financeiros da União aos estados a título de complementação da União ao FUNDEB, expressos no Gráfico 5, o aumento dos repasses foi constante no período e o valor aluno ano teve crescimento de 66%, saindo de R\$ 2.198,89, em 2007, para R\$ 3.663,54 em 2018. Durante o FUNDEF, no máximo seis estados receberam a complementação da União sendo que somente dois receberam durante todo o período. Após a reformulação legal da política, a partir da Emenda Constitucional nº 53/2006, esse número cresceu para dez estados, sendo que nove deles receberam a complementação durante todo o período.

A lógica de transferência de recursos do Governo Federal para Estados, Municípios e escolas não é algo novo no Brasil e, um exemplo da perenidade dessa lógica, pode ser observado no PNAE, política que se inicia nos anos 1990 a partir da Campanha de Merenda Escolar criada ainda em 1955.

No ano de 2006, através da Portaria Interministerial MS e MEC nº 1.010, foram instituídas as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas escolas de educação básica públicas e privadas, sendo determinado que as responsabilidades da implementação de alimentação saudável nas escolas era atribuição do Ministério da Saúde, através da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e do Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; em resumo, seria uma responsabilidade do Governo Federal.

A mais importante mudança ocorrida no Programa deu-se através da publicação da Lei nº 11.947/2009 que tratou da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. A referida Lei, em seu artigo 3º, definiu a alimentação escolar como direito dos alunos e determinou também as diretrizes do Programa, entre elas: o emprego da alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica.

Considerando essas alterações regulatórias, o gasto do Governo Federal brasileiro, entre os anos de 2003 e 2018, a título de PNAE, teve um crescimento de 161% como demonstram os

dados da Tabela 10. Porém, os valores gastos a título de PNAE foram diminuindo entre os anos de 2014 e 2017, juntamente com a quantidade de alunos atendidos, sendo que, em 2018, o número de estudantes atendidos foi -14% em relação ao número de 2009, em um período no qual houve oscilação a menor dos valores destinados ao PNAE. A redução dos valores gastos entre 2014 e 2017 foi de 13,33% e a redução de matrículas foi de 3,79%.

Durante o período de 2003 a 2018 a política de transporte escolar também passou por mudanças normativas e legais no Brasil, especialmente, no ano de 2004, quando, através da Medida Provisória 173, convertida em Lei nº 10.880, surge o PNATE, em substituição ao antigo PNTE criado nos anos 1990. No ano de 2006, através da Resolução CD/FNDE nº 12, houve alteração na regra de distribuição dos recursos, mantendo a determinação de repasse automático, contudo, foram fixados os seguintes componentes para o cálculo de coeficientes de repasse de recursos: o número de alunos do censo Escolar de 2005 e o Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M). Fator esse que considerou o percentual da população rural do município (IBGE – 2000), área do Município (IBGE-2001) e o percentual da população abaixo da linha de pobreza de R\$ 75,00 (IPEADATA – 2000). Em 2009, a partir da Resolução CD/FNDE nº 10 de 2008, houve alteração dos critérios, que passaram a incluir também o fator do IDEB. A partir da Resolução CD/FNDE 69/2009 os valores *per capita* foram reajustados.

No período analisado, segundo os dados apresentados na Tabela 11, o número de alunos beneficiados apresentou tendência de aumento, bem como os valores transferidos até o ano de 2013. Contudo, o crescimento apresentado no período de 2004 a 2013 teve inflexão para menor a partir do ano de 2013, ano a partir do qual os valores caíram sistematicamente (21,14% em relação ao ano de 2012), houve aumento no número de alunos atendidos e os valores somente foram reajustados em 2018 em percentual de 20% sendo que a inflação do período de 2010 (último ano do reajuste) a 2018 foi de 60,6% segundo o IPCA do IBGE.

## 6.2 O QUE DIZEM OS DADOS SOBRE A ARGENTINA?

A organização educacional argentina, assim como a brasileira, obedece a um padrão de organização no qual vige a lógica federativa de repartição de competências, com grande descentralização de responsabilidades para os entes subnacionais. O período de 2003 a 2018 foi de reorganização política e econômica na Argentina, como já bem explicado anteriormente. O país encontrava-se, em 2003, em uma forte crise política com a troca sucessiva de presidentes, inflação, desemprego e crise fiscal. O período de 2003 a 2018 foi marcado, em sua maior parte, pelos chamados governos Kirchneristas (centro-esquerda) de Néstor Kirchner (2003 a 2007) e

Cristina Fernández de Kirchner (2007 a 2015) e, a partir desse ano, houve uma inflexão com a eleição de Mauricio Macri cuja coalizão política apresentou-se como de centro direita.

Nesse período, o principal mecanismo federativo de financiamento de políticas públicas do país, o Sistema de Coparticipação Federal de Impostos, criado ainda em 1988, continuou em pleno funcionamento. O sistema, como já bem explicado na Tabela 5 e na Figura 5, estabelece que parte dos tributos arrecadados pelo Governo Nacional é coparticipado, isto é, dividido com os demais entes federados para esses financiarem políticas públicas. Segundo os dados expressos na Tabela 12, houve aumento nos valores coparticipados às Províncias e à CABA, mas também houve aumento da *masa coparticipable*, frutos do crescimento econômico vivenciado pelo país no período denominado *década ganada*. Além disso, existiram, nos anos de 2016 e 2015, decisões judiciais que obrigaram o Governo Nacional a aumentar a *masa coparticipable* através do acordo Nação-Províncias para o novo federalismo, o qual previu o fim da redução, de forma escalonada, e a devolução de valores e percentual de tributos para formar a *masa coparticipable*, aumentando assim os valores coparticipados. Houve, também, já no governo do Presidente Mauricio Macri, a edição do Decreto 194/2016 que aumentou o percentual da *masa coparticipable* destinado à CABA em consequência da transferência de responsabilidade da Polícia Federal, que deixou de estar sob responsabilidade do Governo Nacional passando para a capital Buenos Aires

Por sua vez a LFE, aprovada em 2005, também apresentou tendência de crescimento no período. Como se pode ver pela Tabela 15, houve aumento de gastos tanto do Governo Nacional (28,59%) quanto das Províncias (20,05%) entre 2005 e 2006. O aumento de recursos gastos em educação no período poderia ser justificado pelo aumento da arrecadação do Governo Nacional em virtude do crescimento econômico, porém não foi somente isso. Os dados das Tabelas 15 e 16 mostram que houve aumento de valores pagos por parte dos governos provinciais com despesas educacionais no período analisado. O aumento do gasto com despesas de educação a partir da aprovação da LFE não foi somente de valores por parte do Governo Nacional, mas de esforço de gasto também, uma vez que o percentual de gasto com educação em relação aos orçamentos das Províncias e da CABA foi aumentando nas suas execuções orçamentárias. No período de 2005 a 2012, a tendência demonstrada na Tabela 16 é de aumento do total da participação das despesas em educação no gasto público total provincial e da CABA que, no período, saíram de 29,2% em 2005, atingido seu percentual mais elevado em 2016 (34,7) decrescendo a partir de 2016 chegando a 28,1% em 2018.

O FONID é o principal mecanismo argentino utilizado para financiar remuneração docente e, no período analisado, também passou por mudanças. Com prazo de validade até

2003, o Congresso Nacional aprovou, em 2004, a Lei nº 25.919 que prorrogou sua vigência e, além de sua prorrogação, a Lei também determinou a garantia de distribuição de valores em cada exercício fiscal para custear as despesas com o fundo e, no ano de 2016, ocorreram mudanças nos critérios de distribuição dos recursos do FONID. Entre os anos de 2002 e 2008 o salário docente no país cresceu aproximadamente 84%, sendo que, entre 2008 e 2015, houve subidas e descidas com considerável perda de poder aquisitivo, fruto de crises econômicas, mas ainda se registrando um incremento de 4%.

A LETP, uma política que transfere recursos diretamente às escolas técnicas, foi aprovada no ano de 2005 e criou o FNETP, formando com recursos calculados no percentual de 0,2% do total da arrecadação que compõe o orçamento anual. Ao longo do período analisado, diversas resoluções do *Consejo Federal de Cultura y Educación* regulamentaram o financiamento da ETP tanto nos coeficientes de distribuição de recursos quanto em questões relativas aos itens em que poderiam ser gastos os valores. Os dados apresentados nas Tabelas 18 e 19, mostram que há uma tendência de crescimento nos valores destinados ao FNETP. Essa tendência ocorre entre 2012 e 2015 e inflexão a menor nos anos seguintes.

Uma definição mais objetiva (não considerando o uso gramatical) do termo justaposição pode ser o resultado de colocar ao lado ou, em outras palavras, a condição das coisas justapostas, colocadas ao lado uma da outra. Considerando os dados apresentados em dezenas de tabelas, gráficos e quadros, bem como o breve resumo apresentando nessa seção, é que, no período de 2003 a 2018, observando-se paralelamente a implementação das políticas selecionadas, encontrou-se traços de similaridade entre os dois países na implementação das políticas analisadas nessa tese, quais sejam:

- a) Todas elas, sem exceção, passaram por mudanças no marco regulatório seja de ordem legislativa ou normativa;
- b) Todas as políticas estudadas, a partir das mudanças no marco regulatório, foram implementadas com aumento de valores destinados para sua execução em especial no período de 2003 a 2013;
- c) E, por fim, outra similaridade encontrada ao analisar a implementação foi que, ainda que com exceções, no conjunto, a tendência na implementação dessas políticas foi de redução dos valores destinados para custear as despesas a que cada uma delas se refere ao final do período analisado, em especial a partir do ano de 2011.

No caso brasileiro houve redução dos gastos com PDDE a partir de 2013, com PNAE a partir de 2014 e com PNATE a partir de 2011, sendo a única exceção os gastos relativos ao FUNDEB que, segundo os dados coletados e expressos nos Gráficos 4 e 5 e na Tabela 8,

apresentaram tendência de crescimento em todo o período, ainda que tenha havido redução nos valores entre os anos de 2012 e 2015, com tendência de crescimento dos valores até o final do período analisado. No caso argentino houve redução dos valores via SCFI a partir de 2016, a LFE apresentou redução do gasto consolidado da educação nos termos da Lei nº 26.075 e da Lei nº 26.206 a partir de 2015, o FONID também apresentou redução no montante de recursos transferidos do orçamento do Governo Nacional às províncias e CABA nos anos de 2014 e 2015 com crescimento posterior e, por fim, os gastos do Ministério da Educación com *Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica* no período de 2007 a 2018 mostraram redução a partir de 2016 e os gastos do Ministério da Educación na *Aplicación del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional* foram reduzidos drasticamente nos anos de 2016, 2017 e 2018.

Por fim, não no sentido de negar as semelhanças encontradas, merece menção o fato de, no Brasil, haver fundos contábeis para financiar despesas em geral da manutenção e desenvolvimento do ensino, os quais contam com a complementação da União e a participação do Governo Federal na destinação de recursos diretamente às escolas é mais abrangente, em comparação ao FNETP, ao observar-se o PDDE, PNATE e PNAE, ou seja, há uma transferência de recursos do Governo Federal para financiar despesas de alimentação, transporte e manutenção escolar mais abrangente.

## 7 FASE COMPARATIVA

A opção de realizar um estudo comparado foi, de fato, um desafio, ainda mais considerando-se os dados apresentados no Quadro 2, que explicitaram a carência de estudos comparados sobre financiamento de políticas públicas educacionais no Brasil e na Argentina. Desafiador também foi observar a implementação de cada uma das políticas selecionadas, no que diz respeito ao seu financiamento, num largo recorte temporal, em contexto de articulação federativa, sem descuidar dos objetivos dessa tese.

A partir da descrição de como se constituiu o federalismo no Brasil e na Argentina, bem como seu impacto nas organizações do sistema educacional dessas duas federações, buscou-se descrever, pormenorizadamente, o funcionamento das políticas públicas educacionais selecionadas e o impacto de sua implementação, com foco no financiamento das mesmas. Em seguida, buscou-se explicar os elementos que fundamentam um estudo comparado, bem como as partes que compõem um estudo comparado a partir dos conceitos abordados por Caballero (2016), Carvalho (2014), Rui (2010), Ferreira (2008), Robertson e Dale (2017), Schriewer (2018) e Piovani e Krawczyk (2017). Com base nos conceitos explicados por esses autores, a fase mais representativa de um estudo comparativo é a fase comparativa. Nessa etapa do estudo o objetivo foi [...] *realizarse una lectura y comentario de los gráficos de la fase anterior de manera valorativa y crítica*” (CABALLERO *et al.*, 2016, p. 52) e, com isso, buscou-se observar convergências e divergências no financiamento das políticas educacionais analisadas bem como possíveis tendências e/ou inflexões encontradas nos dois países

Inicialmente, em termos específicos, o primeiro objetivo desse estudo foi caracterizar a organização federativa da Argentina e do Brasil e, nesse item, identificou-se que a opção federativa com repartição de competência, não se deu de forma automática, como se pode perceber a partir da análise de aspectos históricos do federalismo na Argentina (seção 2.2.1 Aspectos Históricos do Federalismo na Argentina) e no Brasil (seção 3.3.1 Aspectos Históricos do Federalismo no Brasil) e da organização federativa e educacional desses países. A descrição desses aspectos, realizada anteriormente, sustentou-se sobre o que explicaram Anderson (2009), Stepan (1999) e Ventura (2002), a respeito das formas diferentes, que o federalismo se implementa em ciclos históricos diferentes, em diferentes regiões e por diferentes motivos. No que diz respeito à implementação do federalismo, os casos de Argentina e Brasil são muito distintos sendo que no primeiro caso houve longo caminho (inclusive com disputa armada) para que essa opção se implementasse e, nesse processo, as esferas de atuação do Estado, no nosso

caso a educação, também foram influenciadas. No caso brasileiro, a federação foi, digamos assim, decidida e não construída, a partir do golpe de Estado que derrubou a Monarquia e implementou a República em 1889. Em linhas gerais, articulando-se os modelos de federalismo apresentados no Quadro 3, elaborado com base nos estudos de Anderson (2009), Ventura (2002) e Martins (2011), com os dados de gasto e de configuração normativa das políticas estudadas nessa tese, considera-se que o federalismo, nos dois países, no período apresentado, desenvolveu-se como cooperativo, dual e de equilíbrio na repartição de responsabilidades entre os entes.

O segundo objetivo específico estabelecido para essa tese foi analisar a repartição de competências na oferta da educação básica pública entre as esferas de governo; foi possível identificar que a forma federada, com repartição de competência, no nível da educação básica, apresenta grande descentralização para os entes subnacionais. Tanto no caso da Argentina quanto no caso do Brasil, a oferta e a gestão da educação básica obrigatória são de responsabilidade exclusiva dos governos subnacionais enquanto a formulação de diretrizes de currículo e o financiamento são ações partilhadas entre o Governo Nacional e os demais entes da federação. Nesse item cabe mencionar ainda que a instituição do federalismo no Brasil e na Argentina, em matéria educacional, como se viu, ocorreu com alternância de períodos de maior ou menor concentração de poder nas mãos dos governos nacionais, fato esse que deixou marcas na educação. No caso argentino, em que foi criado um sistema nacional de educação ainda no século XIX, aos poucos, ao longo do século XX, ocorreu a descentralização da responsabilidade da oferta e gestão da educação, do âmbito da Nação para as províncias. No caso brasileiro, onde a instituição do federalismo se deu de forma mais impositiva, o sistema educacional nasceu descentralizado ainda no período da Monarquia, na primeira metade do século XIX. Mesmo depois da instituição da República e do Estado federado, a opção brasileira foi manter o sistema educacional descentralizado, mas com manutenção de algumas funções do Governo Federal, mesmo que de forma redistributiva e supletiva. O fato de que os municípios brasileiros tenham o *status* de entes da federação desde a promulgação da Constituição de 1988 coloca uma enorme diferença em relação à Argentina, pois os governos subnacionais que atuam na educação, no caso brasileiro, são milhares (26 estados, Distrito Federal e 5.568 municípios). Multiplicam-se, assim, os requerimentos para a atuação cooperativa dos entes.

Argentina e Brasil, duas federações constituídas de formas distintas, mas com sistemas educacionais fortemente descentralizados para os entes subnacionais em aspectos como os de gestão e de oferta, apresentam repartição de competência para pagar despesas com a educação básica pública. Como o Brasil possui quatro entes federados (Municípios, Estados, Distrito

Federal e União) e a Argentina possui três entes (Nación, Províncias e Ciudad Autónoma de Buenos Aires), observar como cada um desses entes federados atua no financiamento não é tarefa que cabe no espaço tempo de uma tese de doutorado dadas as múltiplas e, por que não, infinitas maneiras que os entes atuam para financiar despesas com educação básica obrigatória.

Na Argentina, o principal mecanismo de articulação federativa do Governo Nacional para os entes subnacionais é o *Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos* que distribui, parte dos recursos tributários arrecadados pelo Governo Nacional, entre os demais entes federados. No Brasil, a política de fundos contábeis representada pelo FUNDEF, no período de 2003 a 2006, e pelo FUNDEB a partir de 2007 pode ser considerada o equivalente ao SCFI argentino uma vez que também distribui parte dos recursos tributários arrecadados pelo Governo Federal ao realizar a complementação da União ao FUNDEF e FUNDEB. A diferença entre as duas políticas, como já explicado anteriormente, reside no fato que os recursos transferidos pelo SCFI podem ser gastos, pelos entes subnacionais, para pagar despesas em diversas áreas de atuação, entre elas as educacionais. Por outro lado, os valores transferidos a título de complementação do Governo Federal brasileiro aos fundos contábeis somente podem ser gastos com despesas educacionais.

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), no caso brasileiro, e o *Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional* criado a partir da aprovação da *Ley de Educación Técnica y Profesional*, no caso argentino, são duas políticas públicas de financiamento da educação básica que, na prática, significam transferência de recursos públicos do Governo Nacional às escolas de educação técnica, no caso argentino, e às escolas de educação básica, no caso brasileiro, sendo essa muito mais abrangente e com volumes de recursos muito maiores.

No caso brasileiro, o PNAE e o PNATE, desde sua criação, são importantes políticas cuja transferência de recursos do Governo Federal aos demais entes federados, é importantíssima para financiar respectivamente, alimentação e transporte escolar, ambos direitos garantidos no ordenamento legal brasileiro.

No caso argentino, o FONID e a LFE foram algumas das mudanças legislativas ocorridas no período de 2003 a 2018 que, na prática, implementam-se a partir da articulação do Governo Nacional com os entes subnacionais. No que concerne ao FONID, o Governo Nacional garante recursos para que os Governos das Províncias e da CABA consigam pagar remuneração docente. Já a LFE constituiu-se num esforço federativo conjunto, tanto do Governo Nacional quanto dos governos subnacionais, em ampliar o gasto público em educação.

Ao analisar essas políticas, no período de 2003 a 2018, também se buscou identificar os principais atores, interesses, e instituições que demarcam as relações interfederativas, entre os

governos nacionais e os governos subnacionais, na Argentina e no Brasil, no financiamento da educação básica pública. Nesse sentido o que se identificou, como já dito anteriormente, foi que todas essas políticas passaram por mudanças no marco regulatório seja de ordem legislativa ou normativa; todas as políticas, a partir das mudanças no marco regulatório, foram implementadas com aumento de valores destinados para sua execução em especial no período de 2003 a 2013; e apresentaram, no conjunto, a tendência de redução dos valores destinados para custear as despesas a que cada uma delas se refere ao final do período analisado, em especial a partir do ano de 2011. Não foi possível a identificação mais pormenorizada de atores e interesses, porém, ficou patente a atuação do parlamento federal e dos atores políticos dos governos nacionais do período, principalmente como promotor de alterações constitucionais, legais e regulatórias que fundamentam as políticas estudadas. Já a atuação de associações de gestores dos níveis subnacionais, bem como de entidades de profissionais da educação não pôde ser contemplada, embora se tenha presente que em muito intervieram na agenda da política educacional referente à atuação dos governos nacional ou federal.

Esse contexto de mudanças no marco regulatório e de aumento tem, como um dos principais atores, os governos nacionais dos dois países que, a partir de decisões governamentais propuseram alterações constitucionais, legais ou normativas que reconfiguraram as políticas públicas de financiamento estudadas. Entenda-se por “governos nacionais” não apenas o Poder Executivo, mas também o Legislativo. Essa reconfiguração propiciou, em um contexto de crescimento econômico, local e internacional, articulado com estabilidade política, o crescimento dos valores gastos para financiar essas políticas.

O período de decréscimo nos valores gastos com essas políticas coincide com os efeitos da crise econômica de 2008 e com a redução do chamado *boom* das *comodities* que abalou a estrutura fiscal dos dois países, mas também coincide com as mudanças de governos nos dois países a partir de 2015. Os governos nacionais brasileiro e argentino, no período de 2003 a 2014 apresentaram-se como governos com políticas de aumento de gasto do público e maior participação do Estado nas diversas áreas de políticas públicas. A partir de 2015, os dois países experimentaram uma inflexão nessa lógica, onde o que pautou os governos foi a redução do gasto público em um período de alegada crise fiscal e, no caso brasileiro, crise política.

Centralmente, o objetivo geral foi analisar, em perspectiva comparada, o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018. Para isso, sem descuidar dos conceitos de organização federativa e de federalismo, foi realizada leitura, análise e interpretação dos principais marcos regulatórios (leis, resoluções, decretos, emendas

constitucionais) que fundamentam a implementação das mais significativas políticas públicas de financiamento da educação básica no Brasil (PDDE, FUNDEF, FUNDEB, PNAE e PNATE e na Argentina (SCFI, LFE, FONID e LETP), bem como coletou-se dados estatísticos sobre o sistema educacional dos dois países, dados de gastos corrigidos monetariamente e dados de percentuais de gastos, crescimento ou decréscimo em valores.

Os dois países apresentam, em seus marcos regulatórios, a educação como um direito e é dever do Estado garantir esse direito. Na garantia desse direito, o sistema é basicamente descentralizado, sob responsabilidades dos entes federados. Mas isso não significa dizer que os Governos Nacionais não tenham responsabilidades.

Importante observar que, e dar o devido destaque que, a partir do objetivo geral e dos objetivos específicos dessa pesquisa, e a partir dos dados estudados e dos conceitos de federalismo abordados, a tese principal aqui defendida é que não há que se falar em ausência de federalismo devido à suposta concentração de poder na mão da União (no Brasil) e da Nación (na Argentina), nem que as relações federativas no financiamento da educação básica pública sejam pautadas por pouca presença do ente nacional e por fraca articulação federativa entre os entes. Há um federalismo possível dentro de limites e possibilidades históricas, políticas, econômicas e institucionais de cada país. Uma vez que, pelo menos no que diz respeito ao financiamento da educação em relação às políticas estudadas, no período analisado, há importante atuação dos governos nacionais (convertendo-os no mais importante ator nesse processo) na alteração de marcos regulatórios e no financiamento com objetivo principal de garantir o direito à educação e amenizar as diferenças de capacidades de financiamento dos entes subnacionais. Em outras palavras, observando as políticas estudadas, no período analisado, é possível afirmar que o federalismo, como componente institucional, existe com determinante papel (pelo menos no financiamento da educação) dos governos nacionais nos dois países, cuja atuação é fundamental para garantir o direito à educação e, pelo menos tentar reduzir as desigualdades regionais.

Em resumo, ao analisar-se o papel dos governos nacionais, no Brasil e na Argentina, em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no período de 2003 a 2018, *pari passu* o que ocorreu nas duas federações, foram dois movimentos bem claros e semelhantes: a. o aumento do gasto público a partir de alterações no marco regulatório que sustenta as políticas estudadas, sendo que o principal ator que conduziu essas mudanças regulatórias foi o Governo Nacional (Argentina) e Governo Federal (Brasil), b. após um período de crescimento de gasto, as duas federações vivenciaram redução do gasto público para implementar as políticas selecionadas.

## 8 FASE PROSPECTIVA

À guisa de prospeção, após profundas leituras e análises de documentos normativos e legais, de coleta e análises de dados de arrecadação tributária, gasto público, correção monetária e amplo referencial teórico, três elementos podem ser sublinhados ao finalizar essa tese.

Primeiramente, a ausência de estudos comparativos entre países observando o comportamento do financiamento da educação especificamente buscando entender: O que se arrecada? Quem arrecada? Como divide? Divide? Quem gasta? Quanto gasta? Em que gasta? Existe literatura que estuda aspectos da economia da educação, observando gastos relativos ao PIB o retorno do investimento realizado pelos países, mas de financiamento da educação e, ainda mais em perspectiva comparada, há pouca bibliografia.

Há uma multiplicidade de estudos comparados disponíveis em revistas especializadas. Estudos que realizam um sem-fim de comparações, mas, como bem explicaram Sarturi e Tormes (2020), há carência de estudos que abordem aspectos epistemológicos, teóricos e metodológicos desse campo de estudo o que, em alguma medida, foi um desafio para concretizar essa pesquisa.

Ainda que se tenha, de forma muito superficial, mencionado, ao longo dessa pesquisa, argumentos sobre índice de desigualdade regional, impacto nos orçamentos dos Estados e/ou Províncias e Municípios, o percentual gasto individualmente por cada ente subnacional para financiar essas políticas, pressão tributária de cada Estado/Província e tamanho da remuneração docente em cada ente subnacional, esses não foram o foco dessa pesquisa em nenhum momento. Cabe retomar que o objetivo geral dessa tese foi analisar, em perspectiva comparada, o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018. E, a partir desse objetivo, foi possível identificar o aumento do gasto público a partir de alterações no marco regulatório que sustenta as políticas estudadas, sendo que o principal ator que conduziu essas mudanças regulatórias foi o Governo Nacional (Argentina) e Governo Federal (Brasil), e que, após um período de crescimento de gasto, as duas federações vivenciaram redução do gasto público para implementar as políticas selecionadas.

Destacar esses três elementos é fundamental para que se possa entender os limites dessa tese e a necessidade de novos estudos que abordem outras questões que não foram passíveis de análise durante essa pesquisa.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a extensão dessa tese, o grande volume de informações legais e normativas bem como o grande volume de dados de gastos e percentuais utilizados, e, até mesmo, para facilitar a compreensão dos futuros leitores, optou-se, à guisa de fechamento e/ou síntese e/ou apanhado geral, escrever essas considerações finais.

Assim sendo, é necessário retomar ao início, o que se buscou alcançar, observar e/ou entender com esse trabalho foi analisar, em perspectiva comparada, o papel dos governos nacionais em relação aos governos subnacionais, nas políticas de financiamento da educação básica pública, no Brasil e Argentina no período de 2003 a 2018. Para tentar alcançar esse objetivo geral o que se realizou, inicialmente, foi um levantamento das produções acadêmicas já desenvolvidas sobre o Brasil e Argentina e o financiamento da educação cujo objetivo foi coletar referencial bibliográfico sobre o tema, entender o que já havia de estudos realizados e/ou em andamento sobre o tema bem como entender qual o enfoque e os objetivos das pesquisas já desenvolvidas considerando o financiamento da educação básica e as relações federativas nos dois países. E, para isso, realizou-se profunda e detalhada consulta nas bases de dados do IBICT, Scielo, JPE, FINEDUCA, RBPAAE, no caso do Brasil e nas bases de dados da Scielo, RELEC, RAES, *Propuesta Educativa*, AAPE, no caso da Argentina. A busca realizada nessas bases de consultas dos dois países foi realizada em quatro categorias (estudo comparado, Brasil e Argentina, financiamento da educação e relações federativas) e em cinco subcategorias (Brasil e Argentina estudo comparado, financiamento da educação no Brasil e na Argentina, relações federativas no Brasil e na Argentina, Federalismo Educativo no Brasil e na Argentina e políticas educacionais no Brasil e na Argentina). O resultado desse processo pode ser visto detalhadamente no Quadro 2 que mostrou que o quantitativo de trabalhos encontrados nos bancos de dados é muito pequeno resultando somente em dois trabalhos: “Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina” escrito por Jorge Abrahão de Castro e “Políticas de Financiamento da Educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990–2014)” de autoria de Nalú Farenzena, Juca Gil, Maria Goreti Farias Machado e Rosa Maria Pinheiro Mosna publicado em 2018. Essa escassez de pesquisas foi, como se diz no ditado popular, uma faca de dois gumes, pois, ao mesmo tempo que dificultou sobremaneira a produção da tese serviu também como motivador para seguir lendo, coletando dados, sistematizando informações, analisando dados e escrevendo linhas e mais linhas dessa tese. Não encontrar pesquisas realizadas sobre o tema foi um dos

grandes desafios dessa tese uma vez que dificultou observar o que já foi desbravado e o que ainda necessita ser desbravado, como também dificultou prospectar o que se analisaria e como se abordaria os dados.

Todo o trabalho desenvolvido nas páginas anteriores teve como base teórica os conceitos de federalismo e análise de políticas públicas já bem explicados no capítulo 2 dessa tese intitulado “Elementos Teóricos”. Nesse capítulo conceituou-se federalismo e como esse se constituiu no Brasil e na Argentina, os seus desdobramentos para a organização educacional desses países, os principais elementos históricos que contribuíram para a implementação do federalismo no Brasil e na Argentina, bem como os principais marcos legais desse processo. Esse processo de leitura e análise do marco teórico, relacionando-o com as alterações legais e normativas ocorridas nos países, contribuiu para entender que, no Brasil, o federalismo foi implantado com a Proclamação da República em 1889, sobre as bases de um país historicamente descentralizado, cuja autonomia federativa dos municípios está, de direito, declarada na constituição de 1988, mas de fato existe, em certa medida, desde o período imperial no século XIX. Além disso, é possível afirmar, a partir dos dados coletados e analisados, considerando a autonomia dos quatro entes federados brasileiros (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), na esfera de atuação do Estado que envolve o financiamento, a elaboração e a implementação de políticas públicas educacionais, que o federalismo brasileiro é cooperativo, dual e com equilíbrio na repartição das responsabilidades. Quanto ao federalismo argentino e seus desdobramentos na educação e, em especial no financiamento de políticas públicas educacionais, foi possível identificar que o modelo federalista surge a partir da união de partes que estavam originalmente separadas havendo, inclusive, luta armada entre unitários de federalistas, passando por um período de confederação até se constituir a federação com autonomia de três entes (Nación, Províncias e Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Federação essa que, observando-se a esfera de atuação do Estado que envolve o financiamento, a elaboração e a implementação de políticas públicas educacionais, pelo menos em relação às políticas estudadas, constitui-se num modelo cooperativo, dual e de equilíbrio na repartição de responsabilidades.

É importante lembrar que, no que diz respeito à educação básica, o federalismo argentino e brasileiro construiu sistemas diferentes, mas com suas semelhanças. Nos dois casos a educação é um direito previsto no texto constitucional e um dever do Estado em garanti-lo. A oferta da educação básica, nas duas federações, é totalmente descentralizada para os entes subnacionais ao contrário das questões curriculares que são competência privativa do Governo Federal (Brasil) e da Nación (Argentina). Já as questões relativas ao financiamento das políticas

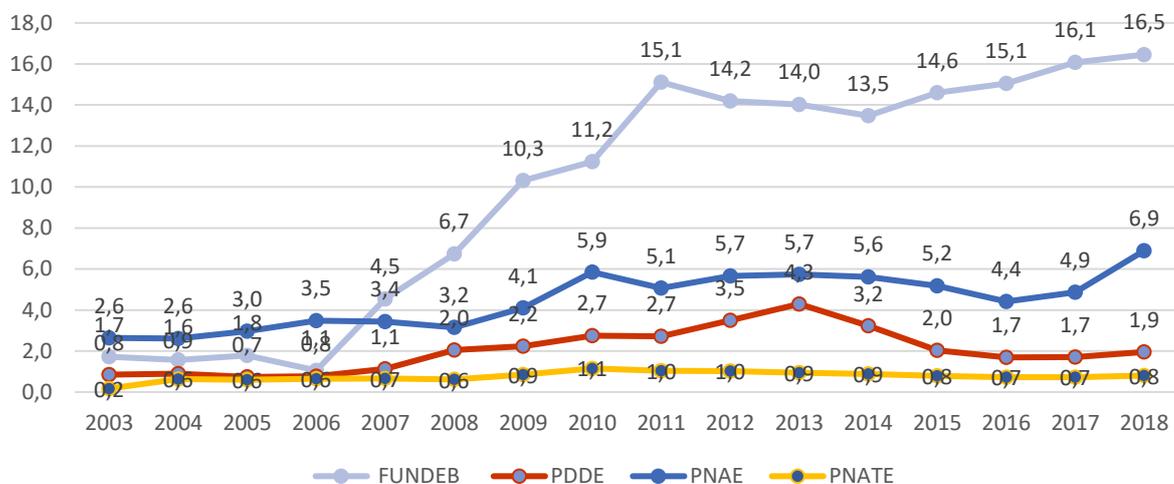
educacionais de educação básica são uma responsabilidade compartilhada entre todos os entes das duas federações.

Ainda, na segunda parte dessa tese, considerando que se buscou observar a algumas políticas públicas de financiamento em contexto de articulação federativa, buscou-se conceitos e as abordagens existentes sobre análise de políticas públicas e implementação de políticas (que se constituem como dois elementos importantes da pesquisa) especialmente a partir dos estudos de Muller e Surel (2002), Souza (2006), Frey (2000), Viana (1996,) e Jaime *et al.* (2013). A partir desse referencial, a abordagem de análise selecionada foi a proposta de Frey (2000) que contém cinco momentos distintos (1. percepção do problema, 2. *Agenda setting*, 3. Elaboração de programas e de decisão, 4. Implementação de políticas e, 5. Avaliação de políticas) sendo que o trabalho todo buscou se concentrar na fase de implementação das políticas selecionadas tentando mapear os principais mecanismos de financiamento da educação básica pública na Argentina e no Brasil e identificar os principais atores, interesses, e instituições que demarcam as relações interfederativas, entre os governos nacionais e os governos subnacionais, na Argentina e no Brasil, no financiamento da educação básica pública. Contudo, cabe esclarecer que não foi possível a identificação mais pormenorizada de atores e interesses, porém, ficou muito clara a atuação de instituições como os parlamentos federais e os governos nacionais do período como promotores de alterações constitucionais, legais e regulatórias que fundamentam as políticas estudadas.

Todo o trabalho de pesquisa, coleta e análise de dados realizado nessa tese considerou, como já explicado anteriormente, apenas algumas políticas específicas que, no período analisado, foram marcantes tanto nos aspectos de financiamento da educação básica quanto nas relações interfederativas, constituindo-se como os principais mecanismos de financiamento da educação básica pública no Brasil e na Argentina que contavam com a participação do governo nacional.

No caso brasileiro, as políticas analisadas foram a política de fundos (FUNDEF e FUNDEB), o Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Políticas essas que, como pode ser observado no Gráfico 9, apresentaram um comportamento de crescimento de gastos disponibilizados pela União para financiá-las. Crescimento esse que se constituiu como tendência a partir do ano de 2006, mas com inflexão a partir do ano de 2012 ainda que, em alguns casos, tenha havido um novo ciclo de crescimento ao final do período analisado.

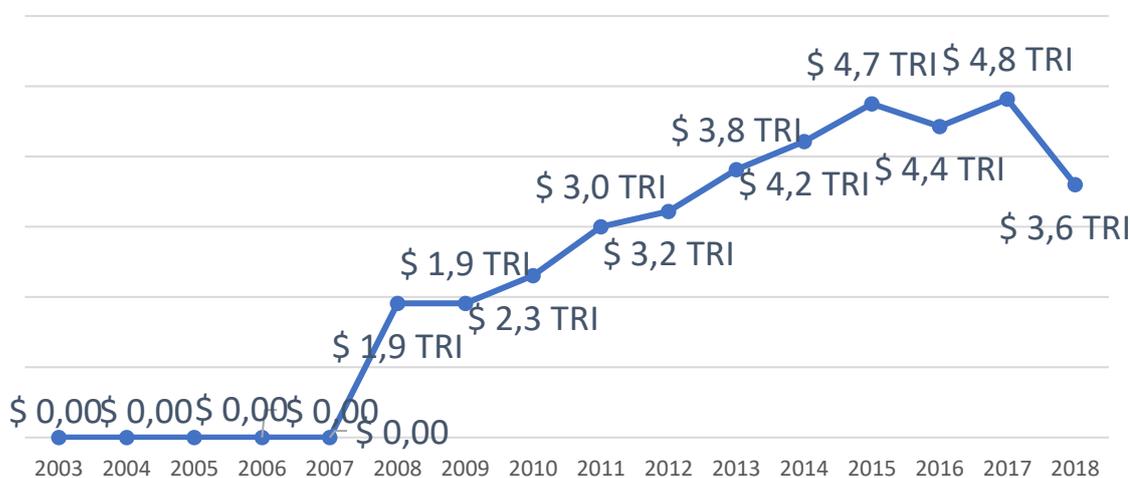
Gráfico 9 – Evolução do gasto com FUNDEB, PDDE, PNATE e PNAE no período de 2003 a 2018 (em bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no SIOP e no FNDE. Nota: atualizados monetariamente pelo IPCA do IBGE em valores de referência para o mês de dezembro de 2021.

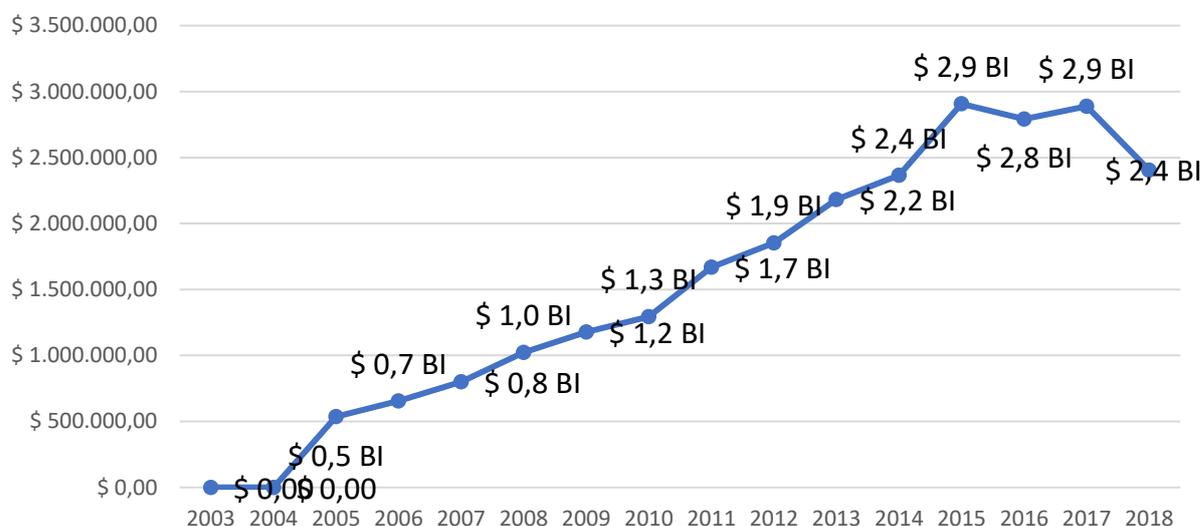
A tendência apresentada no Gráfico 9 também está presente no caso argentino. Naquela federação as políticas analisadas foram a *Coparticipación Federal de Impuestos*, *Ley del Financiamiento Educativo*, *Fondo Nacional de Incentivo Docente* e *Ley de Educación Técnica y Profesional* sendo que cada uma dessas políticas, no período analisado, assim como ocorreu no Brasil também apresentaram tendência de crescimento de valores de gasto do Governo Nacional para financiá-las. Afirmação que pode ser conferida observando-se os dados anteriormente organizados e expostos nos gráficos, quadros e/ou tabelas já apresentados nessa tese que, de forma resumida, são apresentados nos gráficos 10,11 e 12.

Gráfico 10 – Evolução do gasto com SCFI no período de 2003 a 2018



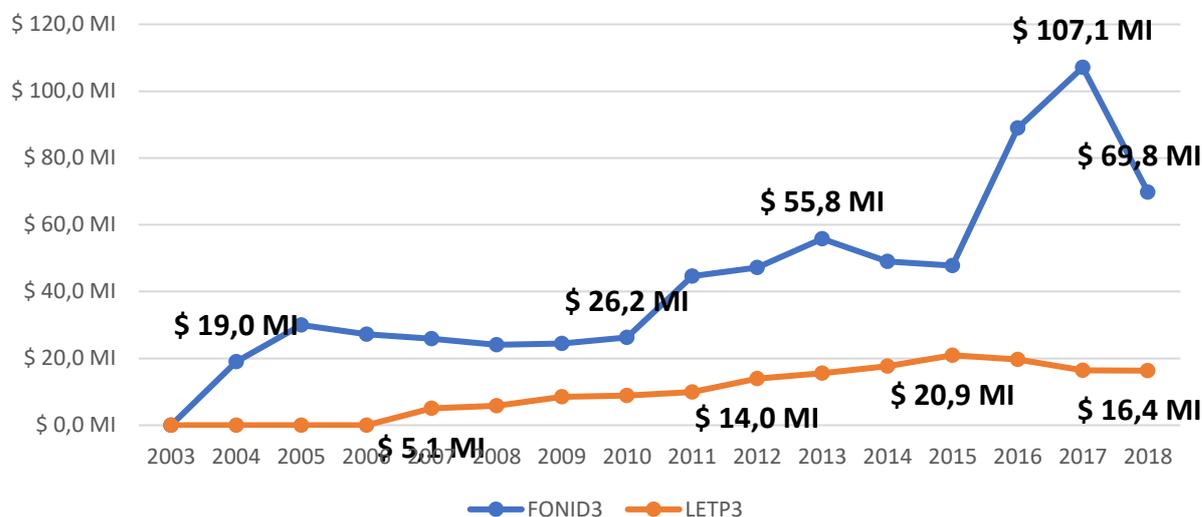
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *Comisión Federal de Impuestos*.

Gráfico 11 – Evolução do gasto consolidado da educação nos termos da Lei n° 26.075 (Ley de Financiamiento Educativo) e da Lei n° 26.206 (Ley de educación nacional) – Argentina – 2005-2018 (em milhões de pesos)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis na *Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa* do *Ministerio de Educación*.

Gráfico 12 – Montante de recursos transferidos do orçamento do governo nacional às províncias e CABA a título de FONID e gastos do Ministério da Educación Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica no período de 2003 a 2018 em milhões de pesos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do *Presupuesto Abierto* e *Oficina Nacional de Presupuesto* do *Ministerio da economía*. Fonte: atualizados monetariamente considerando o IPC informado pelo Banco central de la República Argentina para o mês de dezembro de 2021.

A título de considerações o que se busca explicitar e resumir é que há traços similares na implementação das políticas analisadas: a. todas elas, sem exceção, passaram por mudanças no marco regulatório seja de ordem legislativa ou normativa; b. todas as políticas estudadas, a partir das mudanças no marco regulatório, foram implementadas com aumento de valores

destinados para sua execução em especial no período de 2003 a 2013; c. ainda que com exceções, no conjunto, a tendência na implementação dessas políticas foi de redução dos valores destinados para custear as despesas a que cada uma delas se refere ao final do período analisado, em especial a partir do ano de 2011.

Merece destaque e reafirmação a tese principal que se buscou defender nessa pesquisa, (tese essa construída a partir dos dados estudados e dos conceitos de federalismo abordados) que não há que se falar em ausência de federalismo devido à suposta concentração de poder na mão da União (no Brasil) e da Nación (na Argentina), nem que as relações federativas no financiamento da educação básica pública estejam pautadas por pouca presença do ente nacional e por fraca articulação federativa entre os entes. Há um federalismo possível dentro de limites e possibilidades históricas, políticas, econômicas e institucionais de cada país. Uma vez que, pelo menos no que diz respeito ao financiamento da educação em relação às políticas estudadas, no período analisado, há importante atuação dos governos nacionais (convertendo-os no mais importante ator nesse processo) na alteração de marcos regulatórios e no financiamento com objetivo principal de garantir o direito à educação e amenizar as diferenças de capacidades de financiamento dos entes subnacionais. Em outras palavras, observando as políticas estudadas, no período analisado, é possível afirmar que o federalismo, como componente institucional, existe com determinante papel (pelo menos no financiamento da educação) dos governos nacionais nos dois países, cuja atuação é fundamental para garantir o direito à educação e, pelo menos, tentar reduzir as desigualdades regionais.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Edson Francisco de. **Sistema Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local**. Campinas, São Paulo: Mercado das Letras, 2012.

AGOSTO, Walter. La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película. **Documento de Políticas Públicas**, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Buenos Aires, nov. 2017. Disponível em: <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2017/11/194-DPP-ADE-La-relaci%C3%B3n-fiscal-entre-el-gobierno-nacional-y-las-provincias-la-pel%C3%ADcula-Walter-Agosto-noviembre-2017.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2021.

ALBERDI, Juan Carlos. **Las Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina**. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1915.

AMABILE, Antonio E. N. et tal. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para Compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília, DF: Liber Livro, 2012.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARGENTINA. Ley nº 1.420 Reglamentando la Educación Común. Buenos Aires, 08 de julho de 1884. **Consejo Nacional de Educación**, Buenos Aires, 1884. Disponível em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002646.pdf>. Acesso em: 22 abr 2020.

ARGENTINA. Ley nº 12139 de 21 de diciembre de 1934. Coparticipación Federal. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 28 Dic. 1934. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-12139-294164>. Acesso em: 02 jun. 2021.

ARGENTINA. Ley nº 12.558 de 1938 Instituciones Complementarias de la Educación Común. Buenos Aires, 30 de setembro de 1938. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 1938. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-12558-233063/texto>. Acesso em: 21 abr 2020.

ARGENTINA. Ley nº 20.221. Impuestos Nacionales. Establécese un sistema de coparticipación. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 21 mar. 1973. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20221-38936/texto>. Acesso em mai 2020.

ARGENTINA. Ley nº 22.367 de 31 de dezembro de 1980. Transferencia a las Provincias de los Servicios de Educación de Adultos. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 1980a. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22367-304148/texto>. Acesso em: 02 abr. 2020.

ARGENTINA. Ley nº 22.368, de 31 de dezembro de 1980. Transferencia a Municipalidad de Buenos Aires y Territorio de Tierra del Fuego de servicios de Eduación de Adultos. **Boletín**

**Oficial**, Buenos Aires, 1980b. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22368-304149/texto>. Acceso em: 02 abr. 2020.

ARGENTINA. Ley n° 23.548, de 22 janeiro de 1988. Copaticipacion Federal de Recursos Fiscales. Establécese el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a Partir del 1° de enero de 1988. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 1988. Disponible em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>. Acceso em: 15 jul. 2018.

ARGENTINA. Ley n° 24.049 de 06 de dezembro de 1991. Facúltase al P.E.N. a transferir a las provincias a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Excepciones. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 1991. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24049-448/texto>. Acceso em: 10 fev. 2021.

ARGENTINA. Ley n° 24.195 de 14 de abril de 1993. Ley Federal de Educación Ley Federal de Educación. Derechos, Obligaciones y Garantías. Principios Generales. Política Educativa. Sistema Educativo Nacional. Estructura del Sistema Educativo Nacional. Descripción General. Educación Inicial, Educación General Básica. Educación Polimodal. Educación Superior. Educación Cuaternaria. Regímenes Especiales. Educación no Formal. Enseñanza de Gestión Privada. Gratuidad y Asistencialidad. Unidad Escolar y Comunidad Educativa. Derechos y Deberes de los Miembros de la Comunidad Educativa. Calidad de la Educación y su Evolución. Gobierno y Administración. Financiamiento. Disposiciones Transitorias y Complementarias. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 1993. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24195-17009/texto>. Acceso em: 02 maio 2020.

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina de 22 de agosto de 1994. **Boletín Oficial**, Santa Fe, 1994. Disponible em: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>. Aceso em: 13 mar. 2022.

ARGENTINA. Ley n° 25.053, de 18 de novembro de 1998. Fondo Nacional de Incentivo Docente. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 1998. Disponible em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/54874/texact.htm>. Acceso em: 02 fev. 2019.

ARGENTINA. Decreto n° 1399 de 11 de maio de 2001. Establécense normas para la organización de su funcionamiento. Conformación de Recursos. Facultades. Plan de Gestión Anual. Consejo Asesor. Integración. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 2001. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1399-2001-69716/texto>. Acceso em: 11 fev. 2022.

ARGENTINA. Ley n° 25.919, de 31 de agosto de 2004. Prorrógase la Vigencia del Citado Fondo Creado por la Ley n. 25.053, Por el Termino de Cinco Años a Partir del 1° de enero de 2004 o Hasta la Aprobación de una Ley de Financiamiento Educativo Integral. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 2004. Disponible em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98147/norma.htm>. Acceso em: 15 jan. 2019.

ARGENTINA. Ley n° 26.058 de 07 de setembro de 2005. Educación Técnico Profesional. Objeto, alcances y ámbito de aplicación. Fines, objetivos y propósitos. Ordenamiento y regulación de la educación técnico profesional. Mejora continua de la calidad de la educación técnico profesional. Del gobierno y administración de la educación técnico profesional. Financiamiento. Normas transitorias y complementarias. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 2005. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26058-109525/texto>. Acesso em abr. 2020.

ARGENTINA. Ley n° 26.075, de 09 de janeiro de 2006. Incremento de la Inversión en Educación, Ciencia y Tecnología por Parte del Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Forma Progresiva, Hasta Alcanzar en el Año 2010 una Participación del Seis por Ciento en el Producto Bruto Interno. Objetivos. Porcentajes de crecimiento anual del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología. Establecimiento por el plazo de cinco años de una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional. Determinación anual del índice de contribución. Creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Modificación de la Ley N° 25.919 - Fondo Nacional de Incentivo Docente. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 2006a. Disponible em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ARGENTINA. Ley n° 26.206 Ley de Educación Nacional de 14 de dezembro de 2006. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 2006b. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ARGENTINA. Ministério de Educação, Ciência y Tecnología. Ley n° 4874 de 1905. Escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales en las provincias. In: ARGENTINA. Ministério de Educação, Ciência y Tecnología. **A Cien Años De La Ley Láinez**. Buenos Aires, 2007. Disponible em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000881.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

ARGENTINA. Decreto 194 de 18 de janeiro de 2016. Establecese que la participación que le corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la Aplicación del Artículo 8° de la Ley n° 23.548 y sus modificaciones, se fija en un coeficiente equivalente al tres coma setenta y cinco por ciento (3,75%) sobre el monto total recaudado por los gravames establecidos en el artículo 2° de la citada ley, a partir del 1° de enero de 2016. **Boletín Oficial**, Buenos Aires, 19 ene 2016. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-194-2016-257918>. Acesso em: 20 fev 2022.

AULETE. Francisco Júlio de Caldas. **Minidicionário Caldas Aulete Da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira. 1ª Edição, 2004.

AYROLO, Valentina. El federalismo argentino interrogado (primera mitad del siglo XIX). **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 36, n. 01, p. 061-084, 2013.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de Pesquisa**: propostas metodológicas. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BASTOS, Thiago Guerreiro; VAL, Eduardo Manuel. Federalismo Fiscal na América Latina: os casos de México, Argentina e Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 2,

2, 2016. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/69/121>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BAZÁN, Victor. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, año 11, n. 1, p. 37-88, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v11n1/art03.pdf> . Acesso em: 12 mar. 2022.

BEREDAY, George Z. F. **El método comparativo en pedagogía**. Barcelona: Herder, 1968.

BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia; RIVAS, Axel. Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. **Informe Final**, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Buenos Aires, 2012.

BLIACHERIENE, Ana Carla *et al.* Descentralização do Fundeb e Federalismo da Política Educacional: uma análise à luz do conceito de accountability. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 10, n. 20, p. 33-48, jul./dez. 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: UNB, 2010, v. 1 e 2.

BRAHIM. Cybele Barbosa. **A Escolarização Obrigatória Em Contextos Federativos: um estudo comparativo entre Brasil e Argentina**. 2016. Dissertação. (Mestrado em Educação) - Educação do Centro de Educação, Universidade Federal do Espírito Santo (Vitória), 2016. Disponível em: [http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8591/1/tese\\_10404\\_CYBELE\\_Versao\\_13\\_pos\\_defesa.pdf](http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/8591/1/tese_10404_CYBELE_Versao_13_pos_defesa.pdf) Acesso em: 13 mar. 2020.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. **Leis, Alvarás e Cartas Imperiais**, Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. **Leis, Alvarás, e Cartas**, Rio de Janeiro, 1834. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm). Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 105 de 12 de maio de 1840. Interpreta Alguns Artigos da Reforma Constitucional. **Leis, Alvarás, e Cartas**, Rio de Janeiro, 1840. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim105.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20105%2C%20DE%2012%20DE%20MAIO%20DE%201840.&text=Interpreta%20alguns%20artigos%20da%20Reforma,Elle%20Sanccionou%20a%20Lei%20seguinte](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim105.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%20105%2C%20DE%2012%20DE%20MAIO%20DE%201840.&text=Interpreta%20alguns%20artigos%20da%20Reforma,Elle%20Sanccionou%20a%20Lei%20seguinte). Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Constituição da República os Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 1.617, de 30 dezembro de 1906. Fixa Despesa Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1907 e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de

Janeiro, 1906 Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=1617&ano=1906&ato=be90zYq5ENBRVT7dc>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 02 out 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 4024 de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1961. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14024.htm). Acesso em: 02 set. 2020.

BRASIL. Lei nº Federal nº 5172 de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o67&text=Art%201%C2%BA%20%2D%20O%20Brasil%20%C3%A9,em%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o67&text=Art%201%C2%BA%20%2D%20O%20Brasil%20%C3%A9,em%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido). Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 5692 de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm). Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1805 de 1º de outubro de 1980. Dispõe sobre a transferência aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios das parcelas ou quotas-partes dos recursos tributários arrecadados pela União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1980. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1805.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1805.htm). Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.766 de 18 de dezembro de 1988. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19766.htm). Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. 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, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Lei nº Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm). Acesso em: 02 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em set 2020.

BRASIL. Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm). Acesso em: 02 maio 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1998/medidaprovisoria-1784-14-dezembro-1998-368872-norma-pe.html>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.861, de 20 de outubro de 2003. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4861.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.832 de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.832.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.880 de 09 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm). Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.299 de 7 de dezembro de 2004. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2004.

**Diário Oficial da União**, Brasília, 2004b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5299.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.299%20DE%207%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202004.&text=Fixa%20o%20valor%20m%C3%ADnimo%20anual,vista%20o%20disposto%20no%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5299.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.299%20DE%207%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202004.&text=Fixa%20o%20valor%20m%C3%ADnimo%20anual,vista%20o%20disposto%20no%20art.) Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.374 de 17 de fevereiro de 2005. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/D5374.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5374.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.690, de 3 de fevereiro de 2006. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5690.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.690%2C%20DE%203,2006%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5690.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%205.690%2C%20DE%203,2006%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6003 de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 11457 de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm). Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/mpv/455.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20atendimento%20da,2004%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/455.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20atendimento%20da,2004%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 02 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.974, de 11 junho de 2009. Dispõe Sobre o Atendimento da Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos Alunos da Educação Básica; Altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; Revoga Dispositivos da Medida Provisória n. 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá Outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/L11947.htm). Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 1.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em ou 2021.

BRASIL. Lei nº 13.451 de 16 de fevereiro de 2017. Altera as leis nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494 de 20 de junho de 2007 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da educação, a Consolidação das leis do Trabalho aprovada pelo Decreto lei nº 5.442 de 1º de maio de 1943, e o Decreto Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; Revoga a lei nº 11.161 de 5 de agosto de 2005; e institui a política de fomento à implementação de escolas de ensino médio em tempo integral. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13415&ano=2017&ato=115MzZE5EeZpWT9be>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1024 de 04 de outubro de 2018. Define as diretrizes do apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola às unidades escolares pertencentes às Secretarias participantes do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio, instituído pela Portaria MEC nº 649, de 10 de julho de 2018, e às unidades escolares participantes da avaliação de impacto do Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI, instituída pela Portaria MEC nº 1.023, de 4 de outubro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 2018. p. 19-20.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 03 de 25 de novembro de 2020. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2020.

BRAVO, María Celia. Lo sentidos de la Nación y el Federalismo en la Argentina 1830-1880. **História y Memoria**, Tunja, Colômbia, n. 6, p. 205-232, 2013.

BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark. Diferentes modelos, diferentes ênfasis, diferentes insights. In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark. **Educación comparada: enfoques y métodos**. 1. ed. Buenos Aires: Granica, 2010. p. 435-454.

CABALLERO, Angela; MANSO, Jesús; MATARRANZ, María; VALLE, Javier M. Investigación en Educación Comparada: Pistas para investigadores noveles. **Revista Latino Americana de Educación Comparada**, Buenos Aires, n. 9, p. 39-56, 2016.

CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil**: cinco séculos de pessoas, costumes e governos. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo e identidade nacional: de utopia das elites à prática democrática. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio *et al.* (Org.). **Brasil: Um Século de Transformações**.

São Paulo: Companhia das Letras, 2001. Disponível em: <https://epge.fgv.br/conferencias/pec-pacto-federativo-2019/files/federalismo.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Estudos comparados em educação: novos enfoques teórico-metodológicos. *Acta Scientiarum*, Maringá, v. 36, n. 1, p. 129-141, jan./jun. 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302005000300007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300007&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 12 jan. 2021.

CASTRO, Marcelo Lúcio de. **Relações Entre o Legislativo e o Executivo nas reformas Educacionais no Brasil, na Argentina e no México (1990-2010)**. Brasília: Senado Federal, 2015.

CETRÁNGOLO, Oscar; GÓMEZ SABAÍNI, Juan Carlos; MORÁN, Dalmiro. **Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014)**. Santiago: Nações Unidas, 2015.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución nº 177 de 19 de junio de 2002**. Buenos Aires, 2002. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res02/177-02.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2021.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución C.F.C y E. nº 250 de 19 de dezembro de 2005**. Buenos Aires, 2005. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res05/250-05.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución nº 269 de diciembre de 2006**. Buenos Aires, 2006. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res06/269-06.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2022.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución nº 3 de 28 de marzo de 2007**. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res07/03-07.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución nº 49 de 29 de mayo de 2008**. Buenos Aires, 2008a. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res08/49-08.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución nº 62 de 28 de octubre de 2008**. Buenos Aires, 2008b. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res08/62-08.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución nº 175 de 15 de agosto de 2012**. Buenos Aires, 2012. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res12/175-12.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2022.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución n° 213 de 17 de diciembre de 2013**. Buenos Aires, 2013. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res13/213-13.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2021.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución n° 237 de 22 de octubre de 2014**. Buenos Aires, 2014. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res14/237-14.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2022.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución n° 267 de 30 de septiembre de 2015**. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res15/267-15.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2022.

CFE. Consejo Federal de Cultura y Educación. **Resolución n° 283 de 29 de junio de 2016**. Tucumán, 2016. Disponível em: <https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res16/283-16.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CLAUS, Agustín; BUCCIARELLI, María Eugenia. El Financiamiento Educativo en Argentina: el desafío de la equidad bajo un esquema federal. **Programa de Educación**, Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Trabajo n. 194, 2020. Disponível em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/09/194-DT-EDU-Financiamiento-de-la-educaci%C3%B3n-Claus-y-Bucciarelli-agosto-2020-2.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2020.

CLAUS, Agustín; SANCHEZ, Belén. El Financiamiento Educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década. **Políticas Públicas**, Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Trabajo n. 178, 2019. Disponível em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/02/178-DT-EDU-El-financiamiento-educativo-en-la-Argentina-balance-y-desaf%C3%ADo....pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

COWEN, Robert. A história da criação da educação comparada. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas; ULTERHALTER, Elaine. **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília: UNESCO; CAPES, 2012, v. 1. p. 19-24.

CRESWELL, John W. **Projetos de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

DUTRA, Maria de Fatima da Conceição. FREITAS, Renan Moura de. Os Impactos Da Emenda Constitucional 95 Na Educação Pública. **Revista Semana Pedagógica**, v.1, n.1, p.165-167, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistasemanapedagogica/> Acesso em: 15 abr. 2020.

FARENZENA, Nalú. **A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura**, Canoas, v. 19, n. 40, p. 139-157, maio/ago. 2017.

FARENZENA et al. POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA ARGENTINA, NO URUGUAI E NO BRASIL (1990–2014). Educação e Sociedade, Campinas, v. 39, nº. 144, p.600-617, jul.-set., 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cVZ6fVLXhK6sLYzY3w4gzDC/?lang=pt&format=pdf> Acesso em jun. 2019.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 21, 2020.

FERREIRA, António Gomes. O Sentido da Educação Comparada: uma compreensão sobre a construção de uma identidade. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 124-138, mai/ago. 2008, Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/2764>. Acesso em: 10 set. 2018.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 31, de 30 de setembro de 2003**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE, 2003. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4261-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-31,-de-30-de-setembro-de-2003#:~:text=Aprova%20o%20Regimento%20Interno%20do,Nacional%20de%20Desenvolvimento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o.&text=Decreto%20n.%C2%BA%203.142%2C%20de,21%20de%20mar%C3%A7o%20de%202003>. Acesso em: 10 fev. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 12, de 5 de abril de 2006**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, no exercício de 2006. Brasília: FNDE, 2006. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3085-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-12-de-5-de-abril-de-2006#:~:text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20as,Escolar%2C%20no%20exerc%C3%ADcio%20de%202006>. Acesso em: 10 fev 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 9, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre PDDE. Brasília: FNDE, 2007a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3133-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-9-24-de-abril-de-2007#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20PDDE,Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20de%201988>. Acesso em: 01 fev. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 55, de 3 de dezembro de 2007**. Estabelece incremento nos repasses destinados ao desenvolvimento de atividades educativas e recreativas, nos finais de semana, pelas escolas de que trata o art. 10 da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre os processos de adesão, habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), prevê transferência de recursos de custeio para ressarcimento de despesas com supervisão e monitoramento de tais atividades, autoriza repasses de recursos voltados à implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) [...]. Brasília: FNDE, 2007b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a->

informacao/institucional/legislacao/item/3212-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%B0-55-de-3-de-dezembro-de-2007. Acesso em nov. 2021.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 10, de 7 de abril de 2008**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, no exercício de 2008. Brasília: FNDE, 2008. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3239-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-10-de-7-de-abril-de-2008#:~:text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20e%20as,Escolar%2C%20no%20exerc%C3%ADcio%20de%202008>. Acesso em: 02 jan. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília: FNDE, 2009a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>. Acesso em: 10 fev. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 67, de 28 de dezembro de 2009**. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília: FNDE, 2009b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3376-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-67-de-28-de-dezembro-de-2009>. Acesso em: 10 fev. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 69, de 29 de dezembro de 2009**. Altera o valor per capita por aluno/ano a ser transferido à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) em 2010. Brasília: FNDE, 2009c. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3378-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-69-de-29-de-dezembro-de-2009>. Acesso em: 02 jan. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 32, de 13 de agosto de 2012 – Texto Retificado**. Destinar recursos financeiros de custeio e de capital, nos moldes e sob a égide da Resolução nº 7, de 12 de abril de 2012, a escolas municipais, estaduais e distritais da rede pública de ensino da educação básica, localizadas no campo, a fim de garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e esgotamento sanitário. Brasília: FNDE, 2012. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/3751-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-32,-de-13-de-agosto-de-2012>. Acesso em: 10 out. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: FNDE, 2013a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-10-de-18-de-abril-de-2013>. Acesso em: 02 fev. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília: FNDE, 2013b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 10 fev. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 1, de fevereiro de 2017**. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília: FNDE, 2017. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20460855/do1-2017-02-09-resolucao-n-1-de-8-de-fevereiro-de-2017-20460795](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20460855/do1-2017-02-09-resolucao-n-1-de-8-de-fevereiro-de-2017-20460795). Acesso em fev. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6, de 27 de fevereiro de 2018**. Acrescenta e altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE, 2018a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11945-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA6,-de-27-de-fevereiro-de-2018>. Acesso em: 10 out. 2020.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução Nº 8, de 22 de março de 2018. Estabelece normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos professores participantes da formação continuada no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 17-18, 23 de março de 2018b.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 9 de 13 de abril de 2018. Autoriza a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, por intermédio das Unidades Executoras Próprias - UEx das escolas públicas municipais, estaduais e distritais, selecionadas no âmbito do Programa de Inovação Educação Conectada, para apoiá-las na inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 72, p. 16, 16 abr. 2018c.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 16, de 07 de outubro de 2020**. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Emergencial, em caráter excepcional, para atender a escolas públicas das redes estaduais, municipais e distrital, com matrículas na educação básica, para auxiliar nas adequações necessárias, segundo protocolo de segurança para retorno às atividades presenciais, no contexto da situação de calamidade provocada pela pandemia da Covid-19. Brasília: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13848-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-16,-de-07-de-outubro-de-2020>. Acesso em: 10 fev. 2020.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUMARÃES. **Uma Ponte Para O Futuro**. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> Acesso em: 10 fev 2019.

GOERGEN, Pedro L. Educação Comparada uma Disciplina Atual ou Obsoleta? **Pro-Posições**, Campinas, v. 2, n. 3, dez. 1991. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/lancamentos/2025>. Acesso em: 12 maio 2018.

HILKER, Franz. **La pedagogie comparée**. Introduction à son histoire, sa théorie et sa pratique. Paris: Institut Pédagogique National, 1964.

JAIME, Fernando Martín; DUFOUR, Gustavo; ALESSANDRO, Martín; AMAYA, Paula. **Introducción al Análisis de Políticas Públicas**. 1. ed. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

JARDIM, Karolina da Silva Miranda. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil e na Argentina nos anos 90**. 2010. 125 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/779166> Acesso em dez. 2018

KAZAMIAS, Andreas. Educação Comparada: uma reflexão histórica. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas; ULTERHALTER, Elaine. **Educação Comparada: panorama internacional e perspectivas**. v. 1. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p. 173-196.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Aspectos da Atuação Estatal de FHC A Dilma**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2015

LOTTA, Gabriela Spanghero. O Papel das Burocracias de Nível de Rua na Implementação de Políticas Públicas: controle e discricionariedade. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012. p. 20-49.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

LUTZ, Diego. **Trajetórias do Salário-Educação (1997-2018) como política de financiamento da educação**. 2021. 288 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/220524/001124943.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 mar. 2022.

MAFASSIOLI, Andréia. **Programa Dinheiro Direto na Escola: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. 2017. 327 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/158063/001020938.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 jan. 2022.

MARTÍNEZ, Alexander Cruz. La idea de Federalismo en las Constituciones Nacionales de Argentina y Colombia Durante la Primera Mitad del Siglo XIX. **Revista Electrónica de Historia Constitucional**, Espanha, n. 16, p. 389-406, 2015.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MATTHEOU, Dimitris. O Paradigma Científico da Educação Comparada. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas; ULTERHALTER, Elaine. **Educação Comparada: panorama internacional e perspectivas**. v. 1. Brasília: UNESCO; CAPES, 2012.

MEC. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.602, de 28 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a implementação, junto às redes de educação básica municipais, estaduais e do Distrito Federal, das ações do Programa de Inovação Educação Conectada, instituído pelo Decreto no 9.204, de 23 de novembro de 2017. Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: [http://educacaocnectada.mec.gov.br/images/pdf/portaria\\_1602\\_28122017.pdf](http://educacaocnectada.mec.gov.br/images/pdf/portaria_1602_28122017.pdf). Acesso em: 01 set. 2021.

MENDONÇA. Liliane de Paula. **A reforma educacional na América Latina e a disseminação de políticas públicas de avaliação de sistemas educacionais**. 2014. 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/1830/1/lilianedepaulamendonca.pdf> Acesso em 22 abr. 2018.

MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra; ROCHA, Carlos Antônio. A Política de Transporte Escolar: implicações no processo de urbanização da educação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 27., 2017, João Pessoa. **Anais [...]**. João Pessoa, 2017. p. 2601-2613.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006**. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010\\_08\\_05\\_2006.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010_08_05_2006.html). Acesso em: 01 dez. 2021.

MONLEVADE. João. BRITTO. Tatiana. **O Fundeb: inovações no financiamento da educação básica pública**. Senatus, Brasília, v. 5, n. 1, p. 60-65, mar. 2007

MONLEVADE, João Antônio. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, 2012.

MORADO, Natalia. **Federalismo Fiscal en Argentina**: regímenes de transferencias del gobierno central as las provincias. Mendonza: UNCuyo, 2013. p. 104. Trabajo de Investigación del Curso de Licenciatura en Economía, Universidad Nacional de Cuyo, Mendonza, 2013. Disponível em: [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/6721/morado-tesisfce.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6721/morado-tesisfce.pdf). Acesso em: 10 jul. 2018.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **El Financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales**. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2002.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **El federalismo-fiscal educativo argentina**. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento Educativo – UNESCO, 2008.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Asignación de Recursos em Sistemas Educativos Descentralizados en America Latina**. 1. ed. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educacion, 2010.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. El financiamiento educativo argentino. **Propuesta Educativa**, v. 2, n. 52, p. 11-23, 2019.

MULLER, Pierre; SUREL, Ives. **Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NARODOWSKI, Patricio; CHAIN, Leyla; MARTIN, Marisel. **Economía para empezar por el principio**: una guía para aprender y formular proyectos: el funcionamiento del Estado, las cuentas públicas y el financiamiento educativo. Buenos Aires: Aulas y Andamios, 2013.

NEVES, Lana Karla Duques. MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra. Política de Financiamento do Transporte Escolar na Educação Básica: um estudo do custo/aluno/transporte escolar em Goiás. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 12, p. 01-18, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/90625/56770> Acesso em: 15 dez. 2021.

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR; FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Em defesa de reajustes nos valores per capita do PNAE**. Brasil, novembro de 2021. Disponível em: [https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/Em\\_defesa\\_de\\_reajustes\\_nos\\_valores\\_per\\_capita\\_do\\_PNAE\\_-\\_FACTSHEET.pdf](https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/Em_defesa_de_reajustes_nos_valores_per_capita_do_PNAE_-_FACTSHEET.pdf). Acesso em: 02 jan. 2022.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal**: o caso brasileiro. Texto para discussão n. 43. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2007.

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

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro**: 1889-2009. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jan. 2010. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91257/1/618433651.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022.

OLIVEIRA, C. de; SILVA, G. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 34, n. 1, p.

253–269, 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/77586>. Acesso em: 8 jul. 2021.

PEREZ, José Roberto Rus. Por Que Pesquisar Implementação De Políticas Educacionais Atualmente? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/gCjwL6rYr6sHpMPBGTwL73c/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 10 dez. 2018.

PERGHER, Calinca Jordânia. **Política de Transporte Escolar Rural no Rio Grande do Sul: configurações de competências e de relações (inter) governamentais na oferta e no financiamento**. 2014. 240 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PIOVANI, Juan Ignacio; KRAWCZYK, Nora. Los Estudios Comparativos: algunas notas históricas, epistemológicas y metodológicas. **Educación & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 821-840, jul./set. 2017.

RIVAS, Axel. La Política Educativa Ante el Abismo del Federalismo. **Propuesta Educativa**. Buenos Aires, v. 1, n. 33, p. 53-60, 2009. Disponível em: [http://www.propuestaeducativa.flaco.org.ar/dossier\\_articulo.php?num=33&id=39](http://www.propuestaeducativa.flaco.org.ar/dossier_articulo.php?num=33&id=39). Acesso em: 08 jan. 2019.

RIVAS, Axel; DBORKIN, Daniela. ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? **Políticas Públicas**, Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Trabajo n. 162, 2018. Disponível em: [https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo\\_2018-01-VF-2.pdf](https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/02/DT-162-EDU-Financiamiento-educativo_2018-01-VF-2.pdf). Acesso em: 02 fev. 2020.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Comparando Políticas em um Mundo em Globalização: reflexões metodológicas. **Educación & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 859-876, jul./set. 2017.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.

RUBBIO, Sofía Dono; LÁZZARI, Mariana. La Ley Láinez en el debate federalismo - centralismo: un interregno entre las palabras y las cosas. In: ARGENTINA. Ministério de Educación, Ciência y Tecnología. **A Cien Años De La Ley Láinez**. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL000881.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2022

RUI, Yang. La comparación de políticas. In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark. **Educación comparada: enfoques y métodos**. Buenos Aires: Granica, 2010. p. 295-342.

SABSAY, Daniel Alberto. El federalismo argentino. Reflexiones luego de la reforma constitucional. In: AGULLA, Juan Carlos. **Ciencias sociales: presencia y continuidades**. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias, 1999. p. 425-438. Disponível em: [https://issuu.com/fundacion.farn/docs/1999\\_el\\_federalismo\\_argentino\\_refl](https://issuu.com/fundacion.farn/docs/1999_el_federalismo_argentino_refl). Acesso em: 12 mar. 2022.

SARTURI, Rosane Carneiro; DALLA CORTE, Marilene; TORMES, Diego Dartagnan da Siva. Descentralização do Estado, controle e participação social na educação no Brasil, Argentina e Colômbia. **Revista Brasileira de Educação Comparada**, Campinas, v. 1, p. 1-17, e019004, 2019. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/rbec/article/view/9806/7475>. Acesso em: 05 mar. 2021.

SCHRIEWER, Jürgen. **Pesquisa em Educação Comparada Sob Condições de Interconectividade Global**. São Leopoldo: Oikos, 2018.

SILVA, Maria Vieira. EUGÊNIO, Ana Júlia. NEVES, Helen Corrêa Solis. Mutações da Face Social do Estado pela Emenda Constitucional 95 e seus Efeitos sobre as Políticas Educacionais. **Revista de Financiamento da Educação**. v. 10, n. 16, pg. 01-18. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/93699> Acesso 20 set. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Kellcia Rezende. **Direito à educação nos países membros do Mercosul: um estudo comparado**. 2017. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP, 2017.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Rio de Janeiro. **Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)**. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/kzrq459v6W6YsfFBVZj8NBL/?lang=pt#> Acesso em: 15 jan. 2019.

TORMES, Diego Dartagnan da Siva; ABEID, Maria Beatriz Nazar Bergamo. O Direito ao Transporte Escolar na Educação Básica Pública do Rio Grande do Sul, a partir da criação do Programa Estadual de Transporte Escolar. In: EDUCERE CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 12., 2015, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba, 2015. p. 40144- 40156. Disponível em: [https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/17993\\_7666.pdf](https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/17993_7666.pdf). Acesso em: 01 dez. 2020.

TORMES, Diego Dartagnan Da Silva. SARTURI, Rosane Carneiro. A pesquisa em educação comparada: análise das produções apresentadas nos Congressos Iberoamericanos de Educação Comparada. **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, Buenos Aires, 2020. Nº 17, pg. 10- 27, junio 2020 – octubre 2020. Disponível em: <https://www.saece.com.ar/relec/revistas/17/art1.pdf> Acesso em: 10 out. 2021.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do Federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

VENTURA, Sofia. **Il Federalismo: potere diviso tra centro periferia**. Bologna: Società Editrice il Mulino, 2002.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 06-43, mar/abr. 1996.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica**: políticas e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009.

ZABALA, Elisa. La Educación Técnico Profesional como factor de desarrollo estratégico. Panorama actual y balances frente a nuevos escenarios. **Revista Cuestiones de Población y Sociedad**. Córdoba (Argentina), Vol. 5, n°5, Año IV, pg. 59-69. 2015. Disponível em: <https://docplayer.es/60623835-Issn-vol-5-numero-5-ano-iv-junio-de-2015-cordoba-argentina.html> Acesso em 10 jan. 2022.